

istilah Kerjasama Operasi namun demikian terdapat istilah Kerjasama Operasi dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yang diterbitkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) yang menyatakan:

“Kerjasama Operasi (KSO) adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih di mana masing-masing sepakat untuk melakukan suatu usaha bersama dengan menggunakan asset dan atau hak usaha yang dimiliki dan secara bersama menanggung risiko usaha tersebut.”²⁴

Dalam istilah asing KSO adalah Joint Operation (JO), namun jika salah satu pihak yang mengadakan KSO adalah badan hukum publik maka KSO dapat juga menggunakan istilah Public Private Partnerships (PPP), menurut William J. Parente dari USAID Environmental Services Program sebagaimana dikutip oleh Praptono Djunedji PPP adalah:

An agreement or contract, between a public entity and a private party, under which : (a) private party undertakes government function for specified period of time, (b) the private party receives compensation for performing the function, directly or indirectly, (c) the private party is liable for the risks arising from performing the function and, (d) the public facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party.”²⁵

Dilihat dari jenis KSO, terdapat banyak jenis yang ada dalam literatur maupun peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan praktek yang terjadi sehari-hari dalam kehidupan nyata, diantaranya dalam tulisan ini disajikan empat jenis KSO yang berhubungan dengan infrastruktur yaitu :

1. Buy-Build-Operate (BBO) adalah suatu fasilitas publik yang ada dipindahtanggankan ke pihak swasta untuk dilakukan renovasi dan dioperasikan selama suatu periode tertentu atau sampai biaya renovasi

²⁴ Ikatan Akuntan Indonesia, Pernyataan Standar Akuntansi No. 39 tentang Akuntansi Kerjasama Operasi.

²⁵ Definisi ini diambil dari tulisan Praptono Djunaedi dengan judul Implementasi Public-Private Partnerships dan Dampaknya ke APBN diunduh dari website dengan alamat http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkt/kajian/artikel_PPP_prap.pdf.

tertutup dengan suatu tingkat keuntungan tertentu, tetapi kepemilikan berada di pihak swasta. Bentuk kerja sama mengizinkan pihak pemerintah untuk mengawasi terhadap keamanan, dampak lingkungan, harga, serta mutu layanan kepada masyarakat.

2. Built-Transfer-Operate (BTO) suatu praktek kerja sama di mana pihak swasta mendanai dan membangun fasilitas dan selanjutnya memindahtangankan kepada instansi pemerintah pada saat selesai pembangunannya. Selanjutnya pihak swasta mengoperasikannya untuk suatu periode waktu tertentu sesuai dengan perjanjian.
3. Built-Operate-Transfer (BOT) adalah praktek kerja sama di mana pihak swasta mendanai, membangun, memiliki, dan mengoperasikan suatu fasilitas untuk suatu periode waktu tertentu atau sampai kembalinya dana investasi dengan tingkat keuntungan tertentu. Setelah itu barulah fasilitas ini diserahkan kepada instansi pemerintah.
4. Build-Own-Operate (BOO), dalam hal ini pihak swasta mendanai, membangun, dan mengoperasikan suatu fasilitas, dengan memperoleh insentif untuk melakukan investasi lebih lanjut namun pihak pemerintah mengatur harga dan kualitas layanan. Model ini banyak dipakai untuk menyediakan fasilitas baru yang dapat diantisipasi bahwa permintaan pasar akan selalu ada.²⁶

Istilah berikutnya adalah Badan Layanan Umum (BLU). Dilihat dari peraturan perundang-undangan maka istilah BLU memiliki pengertian yaitu :

Badan Layanan Umum yang selanjutnya disingkat BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas.²⁷

Istilah selanjutnya adalah *good governance*, yang memiliki beragam istilah yang digunakan oleh para penulis buku jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia namun di sini akan digunakan istilah asas-asas umum pemerintahan

²⁶ Tim Penyusun Pedoman Pembinaan Perbendaharaan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Modul VI Pengelolaan Keuangan Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU), Jakarta 2007

²⁷ Indonesia, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 1 angka 23 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

yang baik. Definisi good governance dari bank dunia sebagaimana dikutip oleh Eko Prasajo dan Teguh Kurniawan adalah :

“good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development (...). They establish the rules that make markets work efficiently and, more problematically, they correct for market failure (...) This in turn requires systems of accountability, adequate and reliable information, and efficiency in resource management and the delivery management.”²⁸

1.5. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian menggunakan bentuk penelitian yuridis normatif yang mengkaji permasalahan dengan melihat norma hukum tertulis dari berbagai aspek dengan mengutamakan penggunaan data sekunder. Bentuk penelitian yuridis normatif dipilih karena dalam penelitian ini hanya menggunakan data-data tertulis yang sudah tersedia melalui buku, majalah, tulisan berupa artikel, tesis, disertasi dan data sekunder lainnya, disamping itu penelitian ini melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang merupakan cakupan penelitian normatif²⁹. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji “penelitian normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.”³⁰ Dengan demikian tidak menggunakan data primer yang berasal dari wawancara dengan nara sumber di lapangan.

Tipe penelitian menggunakan penelitian deskriptif analitis yang menggambarkan keadaan suatu gejala pada saat dilakukan penelitian, sebagaimana ditulis oleh Soerjono Soekanto “suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia,

²⁸ Eko Prasajo & Teguh Kurniawan, “Reformasi Birokrasi dan *Good Governance* :Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia,”(Makalah dipresentasikan pada the 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, Banjarmasin, 22-25 Juli 2008), hal. 4.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, op.cit hal.14

³⁰ Ibid. hal. 13-14

keadaan atau gejala-gejala lainnya”³¹. Tipe penelitian ini dipilih karena penelitian ini hendak memberikan gambaran secara detail adanya ketidak sinkronan antara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006, tentang Pengelolaan barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dan belum adanya pengaturan mengenai mekanisme kerjasama operasi badan layananan umum kemudian mencari solusi dari ketidaksinkronan ini juga pengaturan mekanisme kerjasama operasi dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kerjasama operasi badan layanan umum sejalan dan tidak bertentangan.

Jenis data yang digunakan diperoleh langsung dengan melakukan penelusuran kepustakaan atau dokumentasi. Sumber hukum yang digunakan yaitu Sumber hukum Primer, Sekunder dan Tertier. Sumber hukum Primer yang terdiri dari norma dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 didalamnya terdapat Pancasila, Peraturan dasar yaitu Batang Tubuh UUD 1945, Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-undang No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah . Sumber hukum Sekunder terdiri dari buku, artikel majalah, Skripsi, Tesis, Disertasi, dan makalah/ tulisan yang disampaikan dalam berbagai pertemuan dan sumber hukum tertier berupa abstrak, kamus, ensiklopedi dan beberapa terbitan pemerintah. Penggunaan sumber hukum ini sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan.

Alat pengumpulan data yaitu studi kepustakaan dengan mempelajari dokumen-dokumen terkait dengan judul penelitian. Metode analisa adalah metode kualitatif karena penulisan dilakukan dengan cara deskriptif analitis dilakukan pemaparan atas pokok permasalahan yang ada kemudian melakukan analisis dari pemaparan yang dilakukan kemudian memberikan solusi. Metode kualitatif

³¹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta :Penerbit Universitas Indonesia, 2008), hal. 10

dipilih karena tidak menggunakan perhitungan angka-angka pada saat penelitian baik untuk tujuan analisis data atau pada saat mengambil kesimpulan. Hasil penelitian akan berbentuk deskriptif analitis yang menggambarkan permasalahan beserta solusinya dalam bentuk penjelasan berupa narasi.

1.6. Sistematika Laporan Penelitian

Penulisan laporan penelitian ini disusun dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut :

Bab 1. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konsep, metode penulisan dan sistematika penulisan.

Bab 2. Kajian Pelaksanaan Kerja Sama Operasi Dan Peraturan Perundang-Undangan

Pada bab ini akan diuraikan tentang konsep Pelayanan Publik, Prosedur pelaksanaan KSO, Standar Operasional Prosedur, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan Peraturan perundang-undangan

Bab 3. Prosedur Pelaksanaan Kerjasama Operasi Badan Layanan Umum Dan Perbandingan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

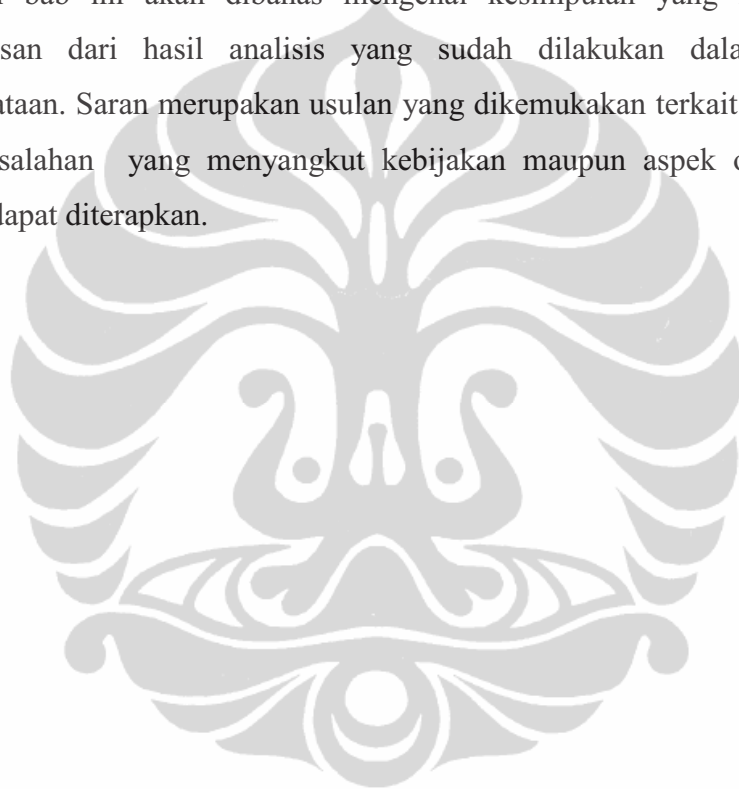
Pada bab ini akan diuraikan penelitian yang dilakukan terhadap prosedur pelaksanaan KSO BLU ditinjau dari sisi PPK BLU sebagai regulator dan Instansi BLU sebagai operator, Kedudukan PPK BLU dan Instansi BLU, Kedudukan PP 23/2005 dan PP 6/2006 dan pasal-pasal yang terkait dalam pengelolaan barang milik negara dalam rangka KSO.

Bab 4. Analisis Prosedur Pelaksanaan Kerjasama Operasi Badan Layanan Umum Dan Sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Dan Nomor 6 Tahun 2006

Pada bab ini akan dijelaskan analisis permasalahan prosedur pelaksanaan KSO BLU dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di tingkat peraturan pemerintah yaitu PP 23/2005 dengan PP 6/2006

Bab V. Penutup

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan yang merupakan ringkasan dari hasil analisis yang sudah dilakukan dalam bentuk pernyataan. Saran merupakan usulan yang dikemukakan terkait solusi atas permasalahan yang menyangkut kebijakan maupun aspek operasional yang dapat diterapkan.



BAB 2

KAJIAN PELAKSANAAN KERJASAMA OPERASI DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1. Negara Dan Pelayanan Publik Yang Dilakukan Oleh Birokrasi.

Dalam konsep negara, dikenal beberapa tipe negara, salah satunya adalah welfare state atau negara kesejahteraan. Tjip Ismail mengutip dari tulisan Azhari menyatakan dalam bukunya dalam konsep awal welfare state, negara adalah sebagai penjaga malam (nacht-wachter staat), kemudian berkembang terlibat sebagai penyelenggara ekonomi nasional, pembagi jasa-jasa, penengah berbagai sengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Unsur negara hukum sebagai penjaga malam tersebut tidak lagi dapat dipertahankan secara mutlak, karena pembentuk undang-undang harus rela menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintah. Tujuan pelimpahan wewenang adalah karena tugas penyelenggaraan negara tidak sekedar menjaga ketertiban, tetapi lebih dari itu, ketertiban harus diupayakan agar memenuhi rasa keadilan.¹

Negara Republik Indonesia sesuai dengan bunyi Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 “ Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum” berusaha untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.

Dilihat dari tujuan Negara Indonesia maka Indonesia dapat digolongkan sebagai negara yang menganut konsep welfare state yang tidak hanya bertindak sebagai penjaga ketertiban, tapi juga ikut terlibat dalam berbagai sektor kehidupan

¹ Tjip Ismail, Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia, (Jakarta: Yellow Printing, cetakan II), 2007, hal. 38

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Istilah lain dari pelayanan kepada masyarakat adalah pelayanan publik.

Dari sisi administrasi negara, pelayanan publik dipahami sebagai “segala kegiatan layanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam era globalisasi dengan kondisi persaingan yang cukup ketat dan penuh tantangan, aparatur pemerintah dituntut untuk bisa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Kualitas layanan kepada masyarakat ini menjadi salah satu indikator dari keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan negara, terdapat asas-asas umum yang harus dijadikan acuan pemerintah dalam melakukan layanan publik. Negara sebagai organisasi publik, pada dasarnya dibentuk untuk penyelenggaraan layanan masyarakat dan bukan dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar dan mematikan organisasi publik lainnya. Meskipun organisasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tidak ada salahnya dalam operasionalnya menganut paradigma yang dianut dalam organisasi bisnis, yaitu, efisien, efektif, dan tetap menempatkan masyarakat sebagai stakeholder yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya.²

Selanjutnya dalam tulisan yang sama Slamet Luwihono juga mengutip lampiran 3 Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003, paragraph I, butir c tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi tiga sebagai berikut:

1. Kelompok Layanan Administratif, yaitu layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan dan penguasaan terhadap suatu barang, dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain: Kartu Tanda Penduduk (KTP), akte pernikahan, akte kelahiran, keterangan kematian, Buku Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin

² Dikutip dari tulisan slamet luwihono yang dimuat dalam blog dengan alamat <http://slametluwihono.blogspot.com/2008/08/konsep-dan-mekanisme-pelayanan-publik.html>.

Mendirikan Bangunan (IMB), paspor, sertifikat kepemilikan / penguasaan tanah, dan sebagainya.

2. Kelompok Layanan Barang yaitu layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.
3. Kelompok Layanan Jasa yaitu layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.³

Seiring dengan semakin kuatnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dari Negara sebagai penyelenggara pelayanan publik, pemerintah telah menerbitkan peraturan perundang-undangan tentang pelayanan publik yaitu Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009.

Dalam undang-undang ini yang dimaksud pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁴

Selanjutnya dalam undang-undang ini disebutkan juga asas-asas pelayanan publik yaitu :

1. Kepentingan umum;
2. Kepastian hukum;
3. Kesamaan hak;
4. Keseimbangan hak dan kewajiban;
5. Keprofesionalan;
6. Partisipatif;
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
8. Keterbukaan;
9. Akuntabilitas;

³ Slamet Luwihono, *ibid.*

⁴ Indonesia, Undang-undang tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 25 Tahun 2009, (Yogyakarta: Redaksi New Merah Putih, 2009) Hal. 12

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
11. Ketepatan waktu;
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.⁵

Ruang lingkup pelayanan publik dalam undang-undang ini meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan ruang lingkup ini 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 lain yang terkait.⁶

Dengan melihat ruang lingkup pelayanan publik ini maka dapat dikatakan pelayanan yang diberikan Negara kepada masyarakat cukup luas dan sangat bervariasi. Dalam ruang lingkup ini pemerintah juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang maksimal sebagaimana dituangkan dalam asas-asas pelayanan publik yang terdapat dalam peraturan perundang undangan.

Dalam memberikan pelayanan publik, negara kemudian membentuk birokrasi. Di pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan system yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan system kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.⁷

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah birokrasi didefinisikan yaitu :

1 sistem pemerintahan yg dijalankan oleh pegawai pemerintah krn telah berpegang pd hierarki dan jenjang jabatan; **2** cara bekerja atau susunan pekerjaan yg serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dsb) yg banyak liku-likunya dsb;⁸

⁵ Indonesia, *ibid.* Hal. 15-16

⁶ Jika dilihat ruang lingkup pelayanan publik dalam Undang-Undang No 25 Tahun 2009 ini sejalan dengan lampiran 3 Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003, paragraph I, butir c tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, layanan publik oleh pemerintah yang juga terdiri dari tiga jenis yaitu pelayanan barang public, jasa public dan administrasi.

⁷ M. Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, (Malang: UMM Press, Cetakan kedua), 2010. Hal. 1

⁸ KBBI Offline Versi I.1 oleh Ebta setiawan dengan mengacu pada pusat data KBBI (Edisi III), diunduh dari alamat website <http://pusatdata.diknas.go.id/kbbi/>

Menurut Max Weber sebagaimana dikutip oleh M. Mas'ud Said menjelaskan bahwa birokrasi adalah system administrasi yang diselenggarakan dengan cara tertentu, didasarkan atas aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten dibidangnya.⁹

Jika diperhatikan makna yang terdapat pada kata birokrasi dalam KBBI memiliki konotasi negatif dengan menyatakan cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, berbeda jika dilihat konsep birokrasi dalam tipenya yang ideal, dikemukakan oleh Max Weber secara lebih detail sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dan kawan-kawan yang menjelaskan tentang birokrasi sebagai berikut :

1. Kegiatan regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dalam tugas-tugas jabatan.
2. Pengorganisasian jabatan mengikuti prinsip hirarki
3. Operasi pelaksanaan kegiatan yang dikendalikan oleh suatu system yang konsisten.
4. Pejabat yang ideal, melaksanakan kewajibannya dalam semangat formil non-pribadi (*formalism impersonality*)
5. Penempatan kerja berdasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian yang sewenang-wenang.
6. Tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi berdasarkan pengalaman dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tertinggi.¹⁰

Dari uraian yang dikemukakan oleh Max Weber dapat dikatakan bahwa tidak terdapat hal yang negatif dalam penyelenggaraan birokrasi, namun pada kenyataannya keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah yang menggunakan birokrasi sebagai alat dalam memberikan pelayanan sangat banyak dan hampir di seluruh sektor pelayanan yang diberikan pemerintah terdapat keluhan dari masyarakat. Baik itu berasal dari media cetak maupun beberapa

⁹ M. Mas'ud Said, Op.Cit. hal. 2

¹⁰ Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*,(Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI) Fakultas Hukum Univesitas Indonesia), 2007. Hal. 2

berita yang diangkat oleh media elektronik seperti televisi dan radio tentang buruknya pelayanan pemerintah di Indonesia.

Dari kondisi ini kemudian muncul ide untuk memperbaiki birokrasi di Indonesia dengan melakukan reformasi birokrasi. Beberapa konsep pemikiran yang mempengaruhi reformasi birokrasi tersebut dipaparkan secara ringkas oleh M. Mas'ud Nuh Said sebagai berikut :

1. *Reinventing Government*: Cara baru pengelolaan sektor publik.

Konsep ini dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam buku yang mereka tulis yaitu *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is transforming The Public Sector*. Buku ini menjelaskan konsep pemerintah yang lebih ramping, efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan dengan mengikutsertakan unsur swasta dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah cukup sebagai pengendali dan memastikan pekerjaan tertentu yang dilimpahkan kepada pihak swasta berjalan dengan baik. Lebih jauh David Osborne dan Peter Plastrik, dalam bukunya yaitu *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* sebagaimana dikutip oleh M. Mas'ud Said yang dimaksud dengan pembaruan adalah :

Transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, system insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, dan budaya sistem dan organisasi pemerintah¹¹

2. Konsep *Leader Manager* dalam Birokrasi

Konsep mengenai *Leader Manager* diberikan oleh *Donald W. Wilson* dalam bukunya *the Next 25 Years Indonesia's Journey into The Future* memberikan karakteristik *Leader-Manager* diterjemahkan oleh M. Mas'ud Said sebagai berikut :

¹¹ M. Mas'ud Said, Op.Cit. Hal. 142

1. Mereka berpikir dalam kerangka jangka panjang dan demi masa depan. Mereka tidak terpaku pada hambatan-hambatan jangka pendek, seperti krisis sehari-hari, laporan kuartal atau *review* kinerja tahunan.
2. Mereka lebih mengarahkan perhatiannya lebih jauh dari sekedar wilayah yang menjadi tanggung jawab langsung mereka. Mereka memahami hubungan saling keterkaitan antara unit-unit mereka, keseluruhan organisasi, pengaruh-pengaruh, kebutuhan-kebutuhan dan kondisi-kondisi luar yang ada dalam dunia sekeliling mereka.
3. Mereka tidak terpaku hanya pada usaha untuk mempengaruhi lingkungan organisasi mereka saja. Mereka memiliki kemampuan untuk menghimpun kelompok-kelompok individu yang terpisah-pisah dan berlainan baik dari dalam maupun luar wilayah organisasi mereka.
4. Mereka memahami bahwa kepemimpinan dan manajemen mencakup pula faktor-faktor emosional, selain logika, visi, nilai-nilai, motivasi, kepercayaan dan integritas merupakan sesuatu yang krusial, bahkan meski semua itu sulit untuk didefinisikan.
5. Mereka bisa beradaptasi dengan beragam situasi dan tuntutan. Meskipun pendekatan mereka untuk mencapai tujuan yang diinginkan bisa berubah-ubah, namun tidak dengan nilai-nilai, integritas dan kesadaran mereka akan apa yang benar.
6. Mereka melihat struktur sebagai sesuatu yang niscaya akan berubah-ubah seiring dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi atau dunia sekeliling mereka, serta seiring dengan waktu.
7. Mereka memanfaatkan bakat yang terbaik yang ada untuk membantu organisasi tumbuh dan maju, dan mereka tidak merasa terancam oleh kompetensi-kompetensi yang dipunyai oleh orang lain.¹²

3. *Enterpreunership* : Pengelola Birokrasi yang Berjiwa Wiraswasta

Dengan istilah *enterpreuner* dimaksudkan bahwa seorang pengelola birokrasi tidak hanya menjadi pemimpin di lingkungannya sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, namun lebih dari itu haruslah berfikir dan bertindak kreatif, inovatif, bekerja secara teliti, tekun dan produktif.

4. *New Public Management* (NPM)

Konsep ini mendasarkan pada asumsi bahwa organisasi-organisasi sektor publik harus belajar dari sektor swasta dalam hal efisiensi dalam mengalokasikan dan menggunakan sumber daya yang dimiliki. Garson dan

¹² M. Mas'ud Said, Ibid. hal. 145-146

Overman sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh M. Mas'ud Said mendefinisikan NPM sebagai :

Studi interdisipliner mengenai aspek-aspek generic pemerintahan... sebuah campuran antara fungsi pengawasan dari manajemen dengan manajemen sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya fisik, sumber daya informasi dan sumber daya politik.¹³

Dalam hubungannya dengan pembentukan instansi BLU, keempat konsep ini sangat erat menjadi dasar pembentukan. Hal ini dapat dilihat dari adanya fleksifilitas yang diberikan kepada BLU dalam mengelola keuangannya dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan. BLU diberikan berbagai pengecualian dalam menjalankan kegiatannya semata-mata agar tercapai efektifitas dan efisiensi dan lepas dari berbagai pola birokrasi lama yang ada dalam instansi biasa.

Dengan konsep ini diharapkan instansi pemerintah dapat meningkatkan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

2.2. Prosedur Kerjasama Operasi Pada Badan Layanan Umum.

Gegap gempita tuntutan adanya reformasi birokrasi bergulir sejak runtuhnya orde baru kemudian digantikan dengan pemerintahan yang baru. Dengan adanya tuntutan reformasi ini kemudian membawa dampak adanya banyak perubahan dalam tatanan bernegara di Indonesia. Hal yang paling tampak adalah adanya amandemen Undang Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali. Adanya perubahan UUD ini merupakan suatu bentuk penguatan legislatif dibanding eksekutif sejak adanya reformasi ini.

Bidang keuangan negara juga tidak lepas dari adanya tuntutan reformasi. Reformasi bidang keuangan negara ditandai dengan dikeluarkannya paket Undang Undang bidang keuangan negara yang mencirikan adanya perubahan konsep dalam mengelola keuangan negara.

¹³ M. Mas'ud Said, Ibid. hal. 150

Salah satu konsep yang berubah adalah konsep penganggaran yang selama ini menggunakan konsep tradisional yang menekankan kepada pembiayaan masukan (input) kepada konsep penganggaran berbasis kinerja yang menekan kepada pembiayaan keluaran (output).

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) merupakan bentuk pengelolaan keuangan instansi pemerintah yang muncul setelah keluarnya paket undang-undang bidang keuangan negara.

PPK BLU merupakan konsep pengoperasian instansi pemerintah dengan menerapkan pola pengagenan (*agencification*). Di luar negeri penerapan pengagenan dilakukan oleh banyak negara yang tergabung dalam Organisation of Economic and Co Operation Development (OECD) dan telah berhasil dengan baik dan memenuhi kebutuhan untuk pelaksanaan *good governance*. Bukti bukti menunjukkan bahwa pelaksanaan pengagenan telah membuat adanya perbaikan peran dan kualitas dalam pelayanan publik¹⁴.

Di bawah konsep pengagenan ini Badan Layanan Umum (BLU) diberikan kewenangan otonomi untuk mengatur sendiri pengelolaan keuangannya. Salah satu fleksibilitas dalam konsep PPK BLU adalah keleluasaan bagi instansi BLU untuk melakukan kegiatan yang dapat menambah pendapatannya yang salah satunya adalah dengan melaksanakan Kerjasama Operasi (KSO).

KSO yang dilaksanakan oleh BLU harus sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang telah ditetapkan. Prosedur yang dibuat haruslah memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebelum lebih jauh dijelaskan, akan diuraikan terlebih dahulu pengertian prosedur dalam pelaksanaan KSO.

Dilihat dari asal kata yang berbahasa inggris dalam kamus *Oxford Learners Dictionary* pengertian dari prosedur atau dalam bahasa inggris yaitu *procedure* adalah :

1. *A formal or official order or way of doing things, esp. in business, law, politic, etc.*

¹⁴ Rob Laking, *Agencies: Their Benefits and Risks*, OECD Jurnal On Budgeting –Volume 4 No. 4-ISSN 1608-7143 Hal. 8.

2. *A series of actions that need to be completed in order to achieve sth.*¹⁵

Jika diterjemahkan secara bebas maka prosedur adalah (1). Suatu tata cara yang resmi dalam melakukan sesuatu, khususnya dalam bisnis, hukum, politik dan seterusnya.(2). Suatu rangkaian aksi atau tindakan yang perlu dilengkapi untuk mencapai sesuatu.

Dari Kamus Besar Bahasa Indonesia prosedur memiliki dua pengertian yaitu “(1) tahap kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktivitas; (2) metode langkah demi langkah secara pasti di memecahkan suatu masalah.”¹⁶

Dengan demikian prosedur pelaksanaan KSO adalah langkah demi langkah kegiatan yang harus dijalani untuk melaksanakan KSO. Adapun tahap-tahap yang harus dilaksanakan dalam prosedur pelaksanaan KSO secara umum adalah tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

Agar pelaksanaan KSO dapat berjalan secara konsisten untuk seluruh instansi BLU, perlu disusun suatu prosedur yang baku berupa pedoman teknis pelaksanaan KSO yang meliputi pengaturan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan, dalam hal ini sebagai regulator BLU adalah Direktorat Pola Pengelolaan Keuangan BLU.

Selanjutnya dalam menyusun Prosedur Pelaksanaan KSO hendaknya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik dikemukakan oleh UNDP sebagaimana dikemukakan oleh Edi Topo Azhari dan Desi Fernanda sebagai berikut :

1. Partisipasi (*Participation*): Setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif;

¹⁵ Hornby, A.S., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, fifth edition, (Great Britain, Oxford University Press, 1995) Hal. 922.

¹⁶ KBBI Offline Versi 1.1 oleh Ebta Setiawan

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*): Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia;
3. Transparansi (*Transparency*): Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dari informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.
4. Daya tanggap (*Responsiveness*) : Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*);
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*) : Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah;
6. Berkeadilan (*equity*): Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan yang diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia;
8. Akuntabilitas (*Accountability*) : Para Pengambil keputusan (*Decision makers*) dalam organisasi sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada public (masyarakat umum, sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*)). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda bergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal;
9. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*): Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek historis, cultural, dan kompleksitas social yang mendasari perspektif mereka;
10. Saling Keterkaitan (*Interrelated*) : bahwa keseluruhan ciri *good governance* tersebut diatas dalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutual reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri. Misalnya, informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat

partisipasi akan semakin luas dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif.¹⁷

Di samping pedoman teknis yang harus disusun oleh Direktorat PPK BLU untuk seluruh BLU dalam melaksanakan KSO, secara internal BLU juga perlu menyusun Standar operasional Prosedur (SOP). SOP berfungsi sebagai standar pelayanan bagi BLU dalam melaksanakan KSO. Pengaturan mengenai standar pelayanan terdapat dalam Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang ini kewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) dengan bunyi yaitu “Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan Penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.”¹⁸

Selanjutnya dalam Pasal 21 dijelaskan komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- a. Dasar Hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, Mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;

¹⁷ Edi Topo Azhari dan Desi Fernanda, *Membangun Kepemerintahan yang Baik : Moduk Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara), 2008, hal. 67-69.

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, Op. Cit. Hal. 28

- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.¹⁹

Penyusunan standar pelayanan dituangkan dalam bentuk SOP. SOP adalah instruksi sederhana, untuk menyelesaikan tugas rutin dengan cara yang paling efektif dalam rangka memenuhi persyaratan operasional. Selanjutnya SOP dapat pula didefinisikan sebagai serangkaian instruksi tertulis yang didokumentasikan dari aktifitas rutin dan berulang yang dilakukan suatu organisasi.²⁰

Biasanya SOP berisi panduan uraian secara jelas tentang apa yang diharapkan dan dipersyaratkan agar pelaksanaan kegiatan yang berada dalam SOP tersebut berjalan sesuai dengan target yang diharapkan.

Jika dilihat dari pengertian pada bagian terdahulu, dapat diketahui bahwa tujuan penyusunan SOP adalah untuk merinci proses pekerjaan yang dilakukan dalam suatu organisasi dalam rangka memfasilitasi konsistensi kesesuaian terhadap berbagai persyaratan teknis dan system kualitas serta untuk mendukung kualitas hasil akhir pekerjaan. Selain itu SOP juga bertujuan untuk memberikan gambaran pekerjaan tertentu serta membantu organisasi untuk menjaga pengawasan kualitas dan proses penjaminan kualitas serta memastikan penerapan berbagai aturan yang berlaku.²¹

Beberapa manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya Standar Operasional Prosedur adalah :

1. Sebagai standarisasi cara yang dilakukan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan khusus, mengurangi kesalahan dan kelalaian.

¹⁹ Indonesia, Ibid. Hal. 29

²⁰ Sampara Lukman, et.al. *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan tingkat III*, (Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, 2008), Hal. 88

²¹ Ibid. hal. 89

2. SOP membantu staf menjadi lebih mandiri dan tidak tergantung pada investasi manajemen, sehingga akan mengurangi keterlibatan pimpinan dalam pelaksanaan proses sehari-hari.
3. Meningkatkan akuntabilitas dengan mendokumentasikan tanggungjawab khusus dalam melaksanakan tugas.
4. Menciptakan ukuran standar kinerja yang akan memberikan pegawai cara konkrit untuk memperbaiki kinerja serta membantu mengevaluasi usaha yang telah dilakukan.²²

Dilihat dari fungsinya, SOP berfungsi membentuk prosedur kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan; menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku; menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana metode yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematis; dan menetapkan hubungan timbal balik antar Satuan Kerja.²³

Selanjutnya SOP dalam melaksanakan pekerjaan dirumuskan untuk :

- a. Menjamin proses berlangsung sebagaimana telah ditentukan dan dijadwalkan. Oleh karena itu, waktu yang telah ditetapkan untuk penyelesaian satu aktivitas dalam rangka proses pelaksanaan pekerjaan dapat ditepati;
- b. Memudahkan penelusuran terjadinya penyimpangan dan dapat dengan cepat dilakukan perbaikan;
- c. Menjamin tersedianya data untuk penyempurnaan proses;
- d. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pekerjaan;
- e. Menyediakan pedoman bagi setiap pegawai dalam melaksanakan pekerjaan sehari-hari;
- f. Menghindari tumpang tindih pelaksanaan pekerjaan;
- g. Membantu penelusuran terhadap kesalahan-kesalahan prosedural dalam melaksanakan pekerjaan;
- h. Menjamin pelaksanaan pekerjaan tetap berjalan dalam berbagai situasi;

²² Ibid.

²³ Tjipto Atmoko, Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Di unduh dari alamat website http://resources.unpad.ac.id/unpad_content/uploads/publikasi_dosen/STANDAR%20OPERASIONAL%20PROSEDUR.pdf.

- i. Membantu memberikan informasi yang diperlukan dalam penyusunan standar pelaksanaan pekerjaan, sehingga sekaligus dapat memberikan informasi dalam mengukur kinerja pelaksanaan pekerjaan;²⁴

Dari uraian terdahulu dapat diketahui manfaat dan pentingnya SOP dalam pelaksanaan kegiatan di kantor baik untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa kantor tersebut, juga berguna bagi pelaksanaan kegiatan internal kantor tersebut. Untuk itu perlu diketahui tahapan dalam penyusunan SOP. Terdapat beberapa pendapat mengenai tahapan dalam penyusunan SOP, berikut disajikan dari dua sumber agar dapat dibandingkan dan di laksanakan yang sesuai dengan keinginan pembuat SOP.

1. Pendapat yang bersumber dari tulisan Sampara Lukman dkk yaitu :

- a. Analisis Kebutuhan (*need Assesment*)

Dalam tahap ini dilakukan analisis kebutuhan SOP. Penilaian kebutuhan SOP bertujuan untuk mengetahui sampai sejauh mana kebutuhan suatu organisasi dalam mengembangkan SOP-nya. Untuk organisasi yang sama sekali belum memiliki SOP sangat perlu untuk dilakukan penilaian kebutuhan SOP terkait dengan ruang lingkup, jenis, dan jumlah SOP yang dibutuhkan. Ruang lingkup meliputi bidang tugas mana yang prosedur-prosedur operasionalnya akan menjadi target untuk distandarkan. Jenis berkaitan dengan banyaknya SOP yang dibuat dengan memperhatikan tingkat urgensinya.

- b. Pengembangan (*Developing*)

Dalam tahap ini kemudian dilakukan pembahasan terhadap proses pengembangan SOP, hal-hal yang diperlukan dalam pengembangan SOP.

Terdapat enam tahap kegiatan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pembentukan tim untuk mengembangkan SOP dengan berbagai kelengkapannya
2. Pengumpulan informasi dan Identifikasi alternative
3. Analisis dan pemilihan alternative
4. Penulisan SOP
5. Pengujian dan Review SOP

²⁴ Sampara Lukman, et.al. op. cit. hal. 91

6. Pengesahan SOP²⁵

c. Penerapan (*Implementing*)

Pada tahap ini beberapa kegiatan yang dilaksanakan yaitu pembuatan perencanaan implementasi, langkah-langkah dalam melakukan sosialisasi SOP, pendistribusian SOP, analisis kebutuhan pelatihan yang diperlukan dan pengawasan kinerja. Penerapan SOP adalah kegiatan yang dilaksanakan berupa pengintegrasian SOP dalam kegiatan sehari-hari organisasi. Hal yang perlu diperhatikan adalah dalam tahap ini harus dipastikan bahwa tujuan berikut ini tercapai :

1. Setiap pelaksana mengetahui SOP yang baru/diubah dan mengetahui alasan perubahannya;
2. Salinan/*Copy* SOP disebarluaskan sesuai kebutuhan dan siap diakses oleh semua pengguna yang potensial;
3. Setiap pelaksana mengetahui perannya dalam SOP dan dapat menggunakan semua pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki untuk menerapkan SOP secara aman dan efektif (termasuk pemahaman akibat yang akan terjadi bila gagal dalam melaksanakan SOP);
4. Terdapat sebuah mekanisme untuk memonitor/memantau kinerja, mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin muncul, dan menyediakan dukungan dalam proses penerapan SOP.²⁶

Dalam tahap penerapan ini keberhasilan ditentukan oleh berbagai faktor yang meliputi sejauh mana bentuk pengembangan/perubahan SOP yang terjadi, ukuran sumber daya organisasi, serta keinginan manajemen/pengelola.

d. Monitoring dan Evaluasi (*Monitoring and Evaluation*)

Dalam tahap ini dilakukan monitoring sejauh mana penerapan SOP dapat meningkatkan kinerja organisasi, sedangkan evaluasi melihat sejauh mana perlu adanya penyesuaian penyesuaian dalam SOP untuk menjadi masukan bagi kebutuhan perlunya SOP.

²⁵ Ibid. hal. 94

²⁶ Ibid. hal. 96

2. Tjipto Atmoko dalam tulisannya menjelaskan mengenai tahapan dalam penyusunan SOP yaitu :

a. Analisis system dan prosedur kerja.

Analisis sistem dan prosedur kerja adalah kegiatan yang dilakukan berupa identifikasi fungsi fungsi utama dalam suatu pekerjaan, dan langkah-langkah yang diperlukan dalam melaksanakan fungsi sistem dan prosedur kerja.

b. Analisis Tugas

Analisis tugas merupakan proses manajemen yang merupakan penelaahan yang mendalam dan teratur terhadap suatu pekerjaan, karena itu analisa tugas diperlukan dalam setiap perencanaan dan perbaikan organisasi. Analisa tugas diharapkan dapat memberikan keterangan mengenai pekerjaan, sifat pekerjaan, syarat pejabat, dan tanggung jawab pejabat

c. Analisis Prosedur Kerja.

Analisis prosedur kerja adalah kegiatan untuk mengidentifikasi urutan langkah-langkah pekerjaan yang berhubungan apa yang dilakukan, bagaimana hal tersebut dilakukan, bilamana hal tersebut dilakukan, dimana hal tersebut dilakukan, dan siapa yang melakukannya.

2.3. Peraturan Perundang-Undangan

2.3.1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Pada bagian terdahulu sudah dikemukakan sedikit mengenai pengertian peraturan perundang-undangan yaitu menurut bagir manan dan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya di sini dikemukakan pula pengertian yang berasal dari Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria farida Indrati S sebagai berikut :

Peraturan perundang-undangan adalah hukum, sehingga pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan maupun ditingkat daerah. Dan karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum²⁷

²⁷ Maria Farida Indrayati Soeprato, "Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia". (Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997), Hal. 60

Bagir manan sebagaimana dikutip oleh I Gde Panca Astawa dan Suprin Na'a memberikan definisi Peraturan perundang-undangan adalah "Setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislative sesuai dengan tata cara yang berlaku"²⁸

Selanjutnya terdapat pula pendapat yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi yang menterjemahkan istilah "wettelijke regeling" dengan "peraturan perundang-undangan" yang dikutip oleh Maria Farida Indrati S sebagai berikut :

Kata "wettelijk" berarti sesuai dengan Wet atau berdasarkan Wet. "Wet" pada umumnya diterjemahkan dengan "undang-undang" dan bukan dengan "undang". Sehubungan dengan kata dasar "undang-undang", maka terjemahan "wettelijke regeling" ialah "peraturan perundang-undangan". Keberatan penulis terhadap istilah "wettelijke regeling" ialah karena arti kata "undang" dewasa ini tidak mempunyai kaitan lagi dengan pengertian hukum kecuali kata "pengundangan" dalam arti pengumuman suatu peraturan negara dalam suatu terbitan khusus untuk itu dan dilakukan dengan cara yang khusus pula, yang apabila tidak demikian peraturan itu kehilangan kekuatan mengikatnya (afkondiging, promulgation).²⁹

Pada kesempatan lain A. Hamid S. Attamimi juga memberikan pengertian Peraturan Perundang-Undangannya seperti dikutip oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a adalah "Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula."³⁰

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah dengan Undang-Undang No. 9 tahun 2004 pada penjelasan atas Undang-Undang tersebut, menyatakan bahwa :

²⁸ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, (Bandung, PT. Alumni, 2008), Hal. 16.

²⁹ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.* hal. 61

³⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. *Op.cit.* hal. 16

Peraturan Perundang-undangan adalah semua peraturan yang mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga bersifat mengikat secara umum.³¹

Dari berbagai pengertian yang telah dikemukakan dapat diidentifikasi sifat-sifat atau ciri-ciri dari suatu perundang-undangan, yaitu ;

- a. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu,
- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi.
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regurelend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
- d. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya tidak ditujukan kepada seseorang individu tertentu (tidak bersifat individual).³²

Dalam tulisan ini mengingat pembahasan akan ditekankan pada peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil dari pembahasan yang dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu Presiden berupa Peraturan Pemerintah maka selanjutnya definisi yang digunakan adalah sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³¹ Indonesia, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 Tahun 1986, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1996).

³² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung, CV. Mandar Maju, 1998), Hal. 20

2.3.2. Landasan dan Asas Peraturan Perundang-Undangan

2.3.2.1. Landasan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam dunia hukum, terdapat tiga bentuk penguasaan norma hukum, yaitu Keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) yang menghasilkan produk berupa peraturan (*regels*), Keputusan Hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan suatu secara administratif yang menghasilkan keputusan administrasi negara (*beshikking*), dan keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*) menghasilkan putusan (*vonnis*). Di samping juga dikenal istilah lain yaitu *beleidsregel* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang biasa disebut juga quasi peraturan, seperti petunjuk pelaksanaan, surat edaran, instruksi, dan sebagainya yang tidak dapat dikategorikan peraturan tetapi isinya juga bersifat mengatur.³³

Peraturan Perundang-Undangan masuk ke dalam kelompok keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*). Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang menghasilkan peraturan memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.³⁴

Dengan adanya sifat umum bagi peraturan perundang-undangan, maka dalam membentuk peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007) Hal. 209

³⁴ Sartjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam 2006, (Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 84

landasan bagi kekuatan dan keberadaannya. Mengingat hal ini maka suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya haruslah memperhatikan tiga landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.³⁵

Pendapat B. Hestu Cipto Handoyo ini bersesuaian dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang menyatakan :

agar supaya berfungsi, maka kaedah hukum harus memenuhi ketiga unsur kelakuan, yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan filosofis, sebab, apabila suatu kaedah hukum hanya mempunyai yuridis belaka, maka kaedah hukum tersebut merupakan suatu kaedah yang mati (*"dode regel"*). Kalau suatu kaedah hukum hanya mempunyai kelakuan sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaedah hukum yang bersangkutan menjadi aturan pemaksa (*"dwangmaat regel"*). Akhirnya, apabila suatu kaedah hukum hanya mempunyai kelakuan filosofis, maka kaedah hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaedah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan (*"ius constituendum"*, *"ideal norm"*). Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa apabila kaedah hukum tersebut diartikan sebagai patokan hidup bersama yang damai (= tenang/ bebas dan tertib), maka tidak boleh tidak kaedah tersebut harus mempunyai kelakuan dalam ketiga bidang tersebut.³⁶

Secara filosofis penyusunan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan norma-norma hukum yang ideal (*Ideal Norm*) dimana masyarakat menghendaki kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan.³⁷ Dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan unsur cita-cita kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang berupa pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai nilai luhur di

³⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akadaemik*, (Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma jaya Yogyakarta, 2008), Hal. 62

³⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993). Hal. 92-93.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), Hal. 117

dalamnya terdapat nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik yang merupakan nilai moral dan etika.³⁸

Dari sisi sosiologis penyusunan peraturan perundang-undangan haruslah selaras dengan kesadaran hukum masyarakat. Hal ini perlu di perhatikan karena suatu peraturan perundang-undangan tentunya dibuat untuk dipatuhi masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan yang memiliki fungsi mengatur dapat dilaksanakan manakala diterapkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Oleh karena itu agar dapat diperoleh suatu pemahaman yang komprehensif dan integral, maka dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan dalam bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya haruslah menjadi pertimbangan utama.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam kutipan B. Hestu Cipto Handoyo dalam hal ini mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk juga peraturan perundang-undangan yaitu :

- a. Teori Kekuasaan (*machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.³⁹

Dari dua teori ini, sangat ideal jika peraturan perundang-undangan itu berlaku dengan adanya penerimaan dari masyarakat, dan tidak berlaku karena faktor kekuasaan belaka karena adanya paksaan.

Suatu peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum, tentunya tidak dapat lepas dari aspek yuridis dalam pembentukannya. Landasan yuridis memperhatikan masalah kewenangan pembuat peraturan, landasan hukum, dan kedudukan peraturan di antara peraturan perundang-undangan yang lain.

Menurut Bagir Manan seperti dikutip oleh Rosjidi Ranggawidjaja menjelaskan bahwa dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan :

³⁸ Rosjidi Ranggawidjaya, *op. cit.* hal. 43.

³⁹ *Ibid*, hal. 67

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan-perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD, demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.⁴⁰

Di samping ketiga landasan yang telah disebutkan pada bagian terdahulu, terdapat juga landasan lain yaitu landasan teknik perancangan. Landasan ini diperlukan agar dapat menghasilkan membuat peraturan perundang-undangan yang baik dilihat dari segi perumusan yang jelas, istilah yang digunakan tidak memiliki pengertian yang ganda, sistematika tersusun secara sistematis, bahasa mudah dipahami dan tidak berbelit-belit.⁴¹

Masih terdapat satu lagi landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu landasan politis⁴². Landasan ini merupakan landasan yang menggambarkan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan Pemerintah Negara.⁴³

⁴⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, Op.cit. hal. 46

⁴¹ Ibid.

⁴² Landasan ini berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie yang membagi landasan menjadi lima yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan politis dan landasan yuridis serta landasan administrative, sedangkan M. Solly Lubis membagi menjadi tiga landasan yaitu landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan politis. Lebih jauh silahkan baca pembagian menurut Jimly Asshiddiqie dalam buku dengan judul *perihal Undang-Undang*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), hal. 117-119 dan buku M. Solly Lubis dalam buku dengan judul *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Bandung, Mandar maju, 2009), hal. 15-25

⁴³ M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Bandung, Mandar Maju, 2009), hal. 22

2.3.2.2. Asas-asas Peraturan Perundang-Undangan

Di samping perlu memiliki landasan, peraturan perundang-undangan juga perlu memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penguasaan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan, dengan penggunaan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.⁴⁴

Asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Paul Scholten seperti di kutip oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a adalah untuk dapat melihat benang merah dari system hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Asas-asas hukum ini juga dapat dijadikan patokan bagi pembentuk dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama.⁴⁵ Namun secara teoretikal asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa kongkret dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Meskipun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.⁴⁶

Dari paparan pada bagian terdahulu, terdapat tiga fungsi asas, yaitu :

1. Sebagai patokan dalam pembentukan dan/atau pengujian norma hukum;
2. Untuk memudahkan kedekatan pemahaman terhadap hukum;
3. Sebagai cermin dari peradaban masyarakat atau bangsa tertentu dalam memandang perilaku.⁴⁷

⁴⁴ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Op. cit. hal. 81.

⁴⁵ Ibid, hal. 82.

⁴⁶ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hal. 302

⁴⁷ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Op. Cit. hal. 83.

Beberapa pendapat yang dapat di sampaikan dalam tulisan ini mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan adalah Pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang memperkenalkan enam asas perundang-undangan sebagaimana dikutip oleh Rosjidi Ranggawidjaja, yaitu :

1. Undang-undang tidak berlaku surut,
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula,
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat Lex generali*),
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*),
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat,
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas Welvaarstaat*).⁴⁸

Selanjutnya adalah pendapat dari Amiroeddin Syarif seperti dikutip oleh B. Hestu Cipto Handoyo mengemukakan adanya lima asas perundang-undangan yaitu :

1. Asas tingkatan hirarkhis;
2. Undang-undang tak dapat diganggu gugat;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang tidak berlaku surut; dan
5. Undang-undang yang baru menyampingkan Undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat lex priori*).⁴⁹

Kemudian berikutnya adalah Pendapat A. Hamid S. Attamimi yang mengajukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, yaitu :

⁴⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, Op.Cit. hal. 47.

⁴⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, Op. Cit. hal. 81

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/ lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas dapatnya dikenali;
6. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. Asas kepastian hukum;
8. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.⁵⁰

Disamping itu A. Hamid Attamimi menjelaskan pula pembagian asas peraturan perundang-undangan menjadi asas formil dan asas materiil dengan pembagian sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal meliputi :
 1. Asas tujuan yang jelas;
 2. Asas perlunya pengaturan;
 3. Asas organ atau lembaga yang tepat;
 4. Asas materi muatan yang tepat;
 5. Asas dapat dilaksanakan;
 6. Asas dapat dikenali;
- b. Asas-asas materiil meliputi :
 1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan system konstitusi.⁵¹

Pembagian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi asas formil dan materiil juga berasal dari pendapat I.C. van der Vlies seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati S yaitu :

⁵⁰ A. Hamid S. Attamimi, Op. Cit. hal. 345.

⁵¹ Ibid.

Asas-asas formal meliputi

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/kelembagaan yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
5. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang materiil meliputi :

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).⁵²

Terakhir adalah asas-asas peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdapat dalam Bab II yang dibagi menjadi dua yaitu asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu terdapat dalam Pasal 5 yaitu :

1. Asas kejelasan tujuan
Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
Yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesamaan jenis dan materi muatan

⁵² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Jakarta, Penerbit Kanisius, 2007), hal. 254

Yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. Asas dapat dilaksanakan
Yaitu bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
Yaitu bahwa peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan
Yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan
Yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁵³

2.3.3. Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk lebih memahami Jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara berikut dipaparkan lebih dahulu teori mengenai norma hukum dalam suatu negara.

Berbicara mengenai norma hukum maka tidak dapat ditinggalkan pendapat dari Hans Kelsen mengenai tata urutan norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu bukanlah system norma yang satu dengan yang lainnya dikoordinasikan berdiri sejajar atau sederajat, melainkan bertingkat-tingkat yang terdapat dalam satu tata hukum hukum yang memiliki hubungan superordinasi dan subordinasi. Pembentukan norma yang satu (lebih

⁵³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 10 Tahun 2004, ps. 5 beserta penjelasannya.