

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan kini sudah menjadi kebutuhan yang tidak bisa lagi diabaikan. Pentingnya transparansi dalam pemerintahan daerah bisa ditinjau dengan2 (dua) hal, yaitu sebagai bentuk tanggung jawab negara terhadap rakyat dan sebagai upaya meningkatkan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan serta peluang untuk mengurangi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Transparansi secara harafiah jelas (*obvious*) atau dapat dilihat secara keseluruhan (*can be seen through*). Transparansi adalah keterbukaan dalam menjalankan suatu proses kegiatan. Transparansi merupakan salah satu prasyarat utama terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) karena dengan adanya transparansi dalam segala kebijakan dan keputusan dalam organisasi dan pemerintahan, keadilan dapat ditumbuhkan. Oleh karena itu, transparansi berarti keterbukaan pemerintah terhadap informasi dalam kaitannya dengan kegiatan manajemen sumber daya publik bagi pihak yang memerlukan informasi.<sup>1</sup>

Tata pemerintahan yang baik akan transparan kepada rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>2</sup> Pengertian pemerintahan (*governance*) adalah

---

<sup>1</sup>Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintaham Daerah*, Bandung, Alfabeta, hlm. 109

<sup>2</sup>Sahya Anggara, 2012, *Ilmu Administrasi Negara*, Bandung, Pustaka Setia, hlm. 210

suatu proses pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, pengorganisasian dan dapat juga diartikan sebagai pemerintahan. Jika dalam proses pemerintahan unsur-unsur tersebut dapat diimplementasikan dengan baik, maka itu merupakan pengertian tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

*United Nations Development Program (UNDP)* dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for Sustainable Human Development, January 1997*”, menyatakan bahwa pengertian pemerintahan adalah “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the wellbeing of their population*” (Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesi sosial dalam masyarakat).<sup>3</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah dalam perjalanannya telah memberikan kewenangan yang luas kepada jajaran pemerintahan untuk mengembangkan prakarsanya dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahannya masing-masing.<sup>4</sup> Indonesia adalah negara hukum<sup>5</sup>. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum dalam

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm. 203

<sup>4</sup>Deden Haria Garmana, “Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah”, *Jurnal of Regional Public Administration*, Vol. 2, No. 1 (2017), hlm. 20

<sup>5</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

rangka memelihara kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Berdasarkan uraian tersebut, yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berada di atas hukum yang menjamin keadilan warga negaranya dan juga menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereniniteit*, yang mempunyai kekuasaan tertinggi sekalipun dalam suatu negara yaitu hukum itu sendiri karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, termasuk negara itu sendiri, semuanya tunduk pada hukum.<sup>6</sup>

Tindakan atau intervensi pemerintah dalam konsep *welfare state* sebagai pihak yang mempertanggungjawabkan pencapaian kemakmuran masyarakat. Pemerintah mulai dari presiden, menteri, gubernur, bupati/walikota, camat, hingga di tingkat desa, menjalankan tugasnya untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut.<sup>7</sup> Indonesia sebagai negara yang diatur oleh *rule of law* dalam hal ini menyangkut kesejahteraan, maka tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang menyebabkan tidak selarasnya kepentingan antara masyarakat dan pemerintah.<sup>8</sup>

Peraturan hukum berakar atau berdasarkan asas hukum yang berarti suatu nilai yang dianut oleh masyarakat untuk mencapai suatu tatanan yang

---

<sup>6</sup>Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 156

<sup>7</sup>Armia, "Kedudukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Perlindungan Hukum bagi Warga Negara", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 3, No. 2 (2017), hlm. 29

<sup>8</sup>Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Administrative Law & Governance*, Vol. 2, No. 3 (2019), hlm. 544

adil/berkeadilan.<sup>9</sup> Jazim Hamidi mengatakan bahwa AAUPB menjadi pedoman untuk penyelenggara administrasi publik untuk menjalankan tugas dan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi saat memberi nilai atas perbuatan administrasi negara (berupa ketetapan/keputusan), dan sebagai dasar untuk mengajukan tuntutan/dakwaan kepada orang yang menggugat.<sup>10</sup> Segala bentuk intervensi pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan hukum tertulis harus ada dan harus terlebih dahulu berlaku atau mendahului tindakan atau tindakan administratif, karena setiap tindakan tersebut harus didasarkan pada aturan.<sup>11</sup>

Fungsi AAUPB dalam pemerintahan ialah sebagai petunjuk untuk pemerintah atau penyelenggara negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) adalah asas hukum tidak tertulis yang tunduk pada aturan hukum yang berlaku untuk keadaan tertentu.<sup>13</sup> AAUPB wajib dipercaya menjadi norma hukum yang tidak tertulis, yang wajib untuk selalu dipatuhi oleh pemerintah, meskipun makna tepat/sesuai dari AAUPB dalam setiap situasi tidak selalu rinci.

---

<sup>9</sup>Dewa Gede Atmadja, "Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 12, No. 2 (2018), hlm. 146

<sup>10</sup>Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 24

<sup>11</sup>Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 268

<sup>12</sup>Agustin Widjiastuti, "Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN", *Jurnal Perspektif*, Vol. 22, No. 2 (2017), hlm. 96

<sup>13</sup>Philipus M. Hadjon *et.al*, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 273-274

Asas pokok dalam negara hukum yang bersifat demokratis ialah bahwa tanpa adanya dasar hukum dalam ketentuan perundang-undangan, tidak akan memiliki kewenangan yang dapat memengaruhi atau mengatur kembali keadaan hukum atau dengan istilah lain bahwa semua wewenang hukum harus bersumber pada peraturan yang mengikat. Pihak yang berwenang akan menentukan peraturan yang demikian itu dan juga harus merumuskan kewenangnya.<sup>14</sup> Rumusan pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam kenyataannya masih terdapat perbedaan, sehingga teori hukum dan yurisprudensi oleh badan/instansi yang berwenang harus ditentukan mengenai apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan, dengan demikian, tanpa adanya peraturan tertulis tidak akan ada kewenangan, tetapi teori hukum dan yurisprudensi juga akan menjadi penentu sejauh mana pencapaian wewenang tersebut ketika perumusan kewenangan dilakukan secara samar/kabur atau dengan kata yang masih umum.<sup>15</sup>

Hukum merupakan sumber paling tinggi untuk melakukan pentuan dan pengatur hubungan hukum antara negara dan masyarakat, maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Hukum meneguhkan tentang apa yang diperlukan dan/atau apa yang diperbolehkan dan apa yang dilarang. Sasaran hukum yang ditujukan juga mencakup perbuatan-perbuatan hukum yang akan berlangsung bukan hanya ditujukan untuk orang-orang yang sudah jelas bertindak melawan hukum, dan kepada perlengkapan

---

<sup>14</sup>Paulus Effendi Lotulung, 1994, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 143

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 144

negara untuk bertindak sesuai hukum.<sup>16</sup> Setiap sistem hukum diakui bahwa kewenangan khusus penguasa atas warga negara semata-mata atas dasar perintah undang-undang, dengan demikian, segala kewenangannya untuk melakukan perbuatan hukum administratif, melakukan bentuk perbuatatan hukum apa, dan isi hubungan hukum yang ditimbulkannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>17</sup> Negara yang menjalankan kekuasaan absolut tetap harus menjalankan hukum sebagai aturan yang harus ditaati, hanya hukum yang ditegakkan yang bersifat mutlak (kekuasaan tidak terbatas pada eksekutif) karena merupakan perimbangan konstitusional kekuasaan yang ditegakkan.<sup>18</sup>

Tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya bersifat nasional saja, melainkan selalu berkembang berdasarkan perkembangan global dan mengikuti perkembangan tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan dilakukan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat yang sarat dengan dinamika yang ada, yang kesemuanya berbaur dan memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan.<sup>19</sup> Penyelenggaraan pemerintahan yang berada di negara maju tentunya beda dengan di negara berkembang, beberapa hal yang berpengaruh yaitu kualitas pelayanan yang diutamakan dengan cara berpikir, transparansi, integritas, *capacity building*, serta

---

<sup>16</sup>Kristin Juliana, 2020, "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Wujud Praksis Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009", (Skripsi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung)

<sup>17</sup>Paulus Effendi Lotulung, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, *op. cit.*, hlm. 144

<sup>18</sup>Kristin Juliana, *Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Wujud Praksis Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009*, *Loc. cit.*

<sup>19</sup>Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN dan AAUPB menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 2 (2018), hlm. 277

terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik yang didukung oleh hal lain yang bersifat non-teknis. Kebijakan-kebijakan yang diambil untuk kebaikan warga negara juga menjadi faktor penentu penyelenggaraan pemerintahan selain cara kerja pemerintah. AAUPB dan peraturan yang berlaku harus menjadi landasan untuk setiap kebijakan yang diterapkan.

Hotma P. Sibuea menyatakan bahwa AAUPB muncul dari praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, sehingga bukan merupakan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AAUPB muncul seiring dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu.<sup>20</sup> Namun prinsip-prinsip tersebut tidak dapat dengan mudah diterapkan, tetapi harus dikonkretkan dalam perumusan kebijakan publik. Permasalahan tersebut menarik untuk dibahas guna mendapatkan rumusan masalah yang mengarah pada suatu kesimpulan, sehingga permasalahan tersebut dirumuskan terlebih dahulu dengan judul Implementasi Prinsip Transparansi dalam Pemberian Izin Usaha di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen.

## **B. Rumusan Masalah**

Bersumber dari latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi prinsip transparansi dalam pemberian izin usaha di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen?

---

<sup>20</sup>Hotma P. Sibuea, 2002, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga, hlm. 151

2. Apa kendala penerapan prinsip transparansi dalam pemberian izin usaha di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui implementasi prinsip transparansi dalam pemberian izin usaha di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen.
2. Untuk mengetahui kendala penerapan prinsip transparansi dalam pemberian izin usaha di Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran atau memperkaya konsep-konsep, membuka wawasan, dan paradigma berfikir bagi para kalangan akademis untuk pengembangan ilmu hukum terkait dengan AAUPB, *Good Governance*, *Clean Government*, dan Perizinan Berusaha.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat bermanfaat dan menjadi masukan kepada semua kalangan, terutama masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya guna mewujudkan *good governance and clean government* yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.