

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Teori adalah serangkaian asumsi, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁴⁷ Menurut Soerjono Soekanto, kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial, juga sangat ditentukan oleh teori.⁴⁸ Kerangka teori adalah menyajikan cara-cara bagaimana mengorganisasi dan menginterpretasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil penelitian terdahulu.⁴⁹

Penelitian bertujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan-permasalahan dan menjelaskan gejala spesifik atau proses yang terjadi, namun harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang mampu menunjukkan kebenaran melalui teori-teori. Teori merupakan suatu prinsip yang dibangun dan dikembangkan melalui proses penelitian yang dimaksud untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu masalah. Teori dipergunakan sebagai landasan atau alasan mengapa suatu variabel bebas tertentu dimasukkan dalam penelitian, karena berdasarkan teori variabel bersangkutan memang dapat mempengaruhi variabel tak bebas atau merupakan salah satu penyebab.⁵⁰

A. Pancasila Sebagai Landasan Filosofis *Public Service* PT Kereta Api Indonesia (Persero)

Pancasila adalah dasar dan ideologi Negara digunakan untuk memecahkan permasalahan pertama, karena public service PT KAI merupakan bentuk nyata dari pengamalan Pancasila sila kedua

⁴⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm.19.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

⁴⁹ Burhan Ashshofa, *Op.Cit.*, hlm. 19.

⁵⁰ J.Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 192-193.

Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dan sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Pancasila adalah dasar dan ideologi negara yang merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia yang sulit atau (mungkin) tidak bisa digantikan.⁵¹ Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*)⁵² merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila⁵³

Pancasila sebagai suatu kesatuan sistem filsafat merupakan satu kesatuan dasar ontologis sila-sila Pancasila. Dasar ontologis Pancasila pada hakikatnya adalah manusia yang memiliki hakikat mutlak monopluralis.⁵⁴ Subyek pendukung pokok sila-sila Pancasila adalah manusia, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: bahwa yang Berketuhanan Yang Maha Esa, yang

⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 5

⁵² Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita-hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai perangkat aturan hukum positif lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat). Yang dimaksud dengan cita-hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang ma'am huk-um, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur: keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum. Cita-hukum itu terbentuk dalam pikiran dan sanubari keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan tiga unsur cita-hukum tersebut tadi. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita-hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani, norma politik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan dan penerapan hukum) dan perilaku hukum. Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 96.

⁵³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 155-156. Lihat juga Anis Ibrahim, *Meneguhkan Pancasila Sebagai Paradigma dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia*, dalam *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Satara Press, Malang, 2013, hlm. 177

⁵⁴ Menurut Notonagoro, manusia sebagai pendukung pokok sila-sila Pancasila secara ontologis memiliki hal-hal yang mutlak, yaitu terdiri atas susunan kodrat, raga dan jiwa jasmani dan rohani, sifat kodrat manusia adalah sebagai makhluk individu dan makhluk social, serta kedudukan kodrat manusia sebagai makhluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa. Oleh karena kedudukan kodrat manusia sebagai makhluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai makhluk Tuhan inilah maka secara hirarki sila pertama *Ketuhanan Yang Maha Esa* mendasari dan menjiwai keempat sila-sila Pancasila yang lainnya Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Paradigma, Yogyakarta, 2002, hlm. 72-73

berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta yang berkeadilan sosial pada hakikatnya adalah manusia. Dalam perspektif filsafat negara bahwa Pancasila adalah dasar filsafat negara, adapun pendukung pokok negara adalah rakyat dan unsur rakyat adalah manusia itu sendiri, sehingga hakikat dasar antropologis sila-sila Pancasila adalah manusia⁵⁵.

Sebagai suatu sistem filsafat, menurut Notonagoro, landasan sila-sila Pancasila itu dalam hal isinya menunjukkan suatu hakikat makna yang bertingkat, serta memiliki bentuk piramida sebagai berikut:⁵⁶

Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut berdasarkan pada hakikat bahwa pendukung pokok negara adalah manusia, karena negara adalah sebagai lembaga hidup bersama sebagai lembaga kemanusiaan dan manusia adalah sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, sehingga adanya manusia sebagai akibat adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai kausa prima. Tuhan adalah sebagai asal mula segala sesuatu adanya Tuhan adalah mutlak, sempurna dan kausa, tidak berubah tidak terbatas serta pula sebagai pengatur tata tertib alam.

Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa serta mendasari dan menjiwai sila persatuan Indonesia, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengertian tersebut hakikatnya mengandung makna bahwa rakyat adalah sebagai unsur pokok negara dan rakyat adalah merupakan totalitas individu-individu yang bersatu yang bertujuan mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial). Dengan

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid, Hlm

demikian pada hakikatnya yang bersatu membentuk suatu negara adalah manusia, dan manusia yang bersatu dalam suatu negara adalah disebut rakyat sebagai unsur pokok negara serta terwujudnya keadilan bersama adalah keadilan dalam hidup manusia bersama sebagai makhluk individu dan makhluk sosial.

Sila ketiga persatuan Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hakikat sila ketiga tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: hakikat persatuan didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang pertama harus direalisasikan adalah mewujudkan suatu persatuan dalam suatu persekutuan hidup yang disebut negara. Maka pada hakikatnya yang bersatu adalah manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu persatuan adalah sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, adapun hasil persatuan di antara individu-individu, pribadi-pribadi dalam suatu wilayah tertentu disebut sebagai rakyat sehingga rakyat adalah merupakan unsur pokok negara. Persekutuan hidup bersama manusia dalam rangka untuk mewujudkan suatu tujuan bersama yaitu keadilan dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) sehingga sila ketiga mendasari dan menjiwai sila keempat dan sila kelima Pancasila.

Sila keempat adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, makna pokok sila keempat adalah kerakyatan yaitu kesesuaiannya dengan hakikat rakyat. Sila keempat ini didasari dan dijiwai oleh sila ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan dan persatuan. Secara ontologis adanya rakyat adalah ditentukan dan sebagai akibat adanya manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang menyatukan diri dalam suatu wilayah negara tertentu. Adapun sila keempat tersebut mendasari dan menjiwai sila keadilan sosial

(sila kelima Pancasila). Hal ini mengandung arti bahwa negara adalah demi kesejahteraan rakyatnya. Maka tujuan dari negara adalah terwujudnya masyarakat yang berkeadilan, terwujudnya keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).

Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memiliki makna pokok keadilan yaitu hakikatnya kesesuaian dengan hakikat adil. Berbeda dengan sila-sila lainnya maka sila kelima ini didasari dan dijiwai oleh keempat sila lainnya yaitu : Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan kerakyatan. Hal ini mengandung hakikat makna bahwa keadilan adalah sebagai akibat adanya negara kebangsaan dari manusia-manusia yang berketuhanan Yang Maha Esa. Sila keadilan sosial adalah merupakan tujuan dari keempat sila lainnya. Secara ontologis hakikat keadilan sosial juga ditentukan oleh adanya hakikat keadilan sebagaimana terkandung dalam sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Notonegoro hakikat keadilan yang terkandung dalam sila kedua yaitu keadilan yang terkandung dalam hakikat manusia monopluralis, yaitu kemanusiaan yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama dan terhadap Tuhan atau kausa prima. Penjelmaan dari keadilan kemanusiaan monopluralis tersebut dalam bidang kehidupan bersama baik dalam lingkup masyarakat, bangsa, negara dan kehidupan antar bangsa yaitu menyangkut sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial yaitu dalam wujud keadilan dalam hidup bersama atau keadilan sosial. Dengan demikian logikanya keadilan sosial didasari dan dijiwai oleh sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab.

Rumusan Pancasila yang bersifat hierarkis, dalam perspektif *the one von stufenbau der rechtsordnung* dari Hans Nawiasky, merupakan *staats fundamental norm*, yaitu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staats verlassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staats fundamental norm* adalah sebagai syarat bagi

berlakunya suatu konstitusi. *Staats fundamental norm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.⁵⁷

Pada dasarnya Pancasila sebagai *staats fundamental norm* dekat dengan aliran-aliran hukum sebagai berikut. Sila Ketuhanan yang Maha Esa merupakan dasar kerokhanian, dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam pelaksanaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Nilai-nilai agama memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konsekuensinya setiap peraturan perundang-undangan secara material tidak dibenarkan bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Nilai-nilai hukum Tuhan, adalah merupakan sumber bahan dan sumber nilai bagi hukum positif Indonesia, karena bukan hanya warganya yang berketuhanan yang maha Esa namun negara pada hakikatnya berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila Ketuhanan dijabarkan dalam aliran hukum alam yang menyatakan tata hukum harus dibangun dalam struktur yang berpuncak pada kehendak Tuhan. Karena itu, sebagaimana tercerminkan dalam doktrin Thomas Aquinas, konfigurasi tata hukum dimulai dari (1). *Lex Aeterna*: Hukum dan Kehendak Tuhan, (2). *Lex Naturalis: Prinsip umum (hukum alam)*, (3) *Lex Divina*: Hukum Tuhan yang dalam kitab suci, (4) *Lex Humane*: Hukum buatan manusia yang sesuai dengan hukum alam. Jadi hukum (*lex humane*) menjadi tidak benar karena: (1) mengabaikan kebaikan masyarakat, (2) mengabdikan pada nafsu dan kesombongan pembuatnya, (3) berasal dari kekuasaan yang sewenang-wenang, (4) diskriminatif terhadap rakyat, maka hukum itu tidak sah karena bertentangan dengan moral hukum alam dan Tuhan⁵⁸

Aquinas membedakan antara hukum yang berasal dari wahyu, dengan hukum yang dijangkau oleh akal manusia. Hukum yang berasal dari wahyu disebut *ius divinum positivum* (hukum Ilahi positif). Sedangkan hukum yang ditemui lewat kegiatan akal, terdiri dari beberapa jenis, yakni, (1) *ius*

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op.cit.*, hlm.154-155.

⁵⁸ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

naturale (hukum alam), (2). *ius gentium* (hukum bangsa-bangsa), (3) *ius positivum humanum* (hukum positif buatan manusia)⁵⁹.

Dalam sistem Aquinas, akal berada di atas kehendak. Bagi Aquinas, akal itu mencerahkan, sedangkan kehendak cenderung naluriah. Itulah sebabnya, hukum yang berintikan *iustum* (keadilan), mutlak merupakan produk akal. Tentang keadilan, Aquinas membedakan dalam tiga kategori: (1). *iustitia distributiva* (keadilan distributif), yang menunjuk pada prinsip kepada yang sama diberikan sama, kepada yang tidak sama diberikan yang tidak sama pula. Ini disebut kesederajatan geometris. (2) *iustitia commutativa* (keadilan komutatif atau tukar menukar), menunjuk pada keadilan berdasarkan prinsip aritmetis, yaitu penyesuaian yang harus dilakukan apabila terjadi perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum. (3). *iustitia legalis* (keadilan hukum), yang menunjuk pada ketaatan terhadap hukum. Bagi Aquinas, menaati hukum bermakna sama dengan bersikap baik dalam segala hal (dan diasumsikan hukum itu berisi kepentingan umum), maka keadilan hukum disebut juga sebagai keadilan umum (*iustitia generalis*).⁶⁰

Selain sebagai sumber hukum positif, hakikat negara Berketuhanan Yang Maha Esa, juga mengandung konsekuensi bahwa dalam realisasi penyelenggaraan negara harus memegang teguh moral Ketuhanan. Oleh karena itu bagi setiap elit politik, penguasa negara, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif wajib secara moral untuk merealisasikan kebaikan, kejujuran dan kedamaian dalam kehidupan kenegaraan.⁶¹ Hakikat negara Berketuhanan Yang Maha Esa dijabarkan dalam aliran pemikiran hukum sebagai berikut : *Pertama*, *interessenjurisprudenz* yang dengan tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara pasang jarak dan *in abstracto*. Ia tidak memulai pemeriksaan dari bangunan peraturan secara hitam putih, melainkan dan konteks dan kasus khusus di

⁵⁹ Ibid,

⁶⁰ Ibid, hlm 59-60

⁶¹ Kaelan, *op cit*, hlm 159

luar narasi tekstual aturan itu sendiri. Sebab keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi. Karenanya, argumen-argumen *logic-formal* "dicari" sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut.⁶² Jadi keutamaan logika diganti dengan keutamaan pengujian dan penilaian hidup⁶³.

Kedua, teori Francois Geny tentang metode penafsiran hukum dalam kerangka pandangan yang menyeluruh tentang hukum. Dalam penafsiran hukum tidak hanya berhenti pada teks-teks hukum, tetapi juga menjangkau nilai-nilai hukum yang dimiliki masyarakat. Nilai-nilai hukum itu mencerminkan kesadaran umum manusia, dan sekaligus mencerminkan realitas masyarakat itu sendiri.⁶⁴

Ketiga, aliran realisme hukum, sebagaimana dinyatakan Oliver Holmes bahwa aturan-aturan hukum hanya menjadi salah satu faktor yang patut dipertimbangkan dalam keputusan yang berbobot. Faktor moral, soal kemanfaatan, dan keutamaan kepentingan sosial, misalnya menjadi faktor yang tidak kalah penting dalam mengambil keputusan yang berisi. Jadi bukan sebuah pantangan, jika demi putusan yang fungsional dan kontekstual, aturan resmi terpaksa disinglarkan (lebih-lebih jika menggunakan aturan itu justru berakibat buruk). Holmes menjadi hakim yang monumental dan seminal, justru karena pendirian moralnya itu. Ia menjadi monumen dari *a creative lawyer accordance with justice and equity*. Dengan kapasitas seperti ini, para hakim memiliki kompetensi merubah undang-undang, bila hal itu perlu. Kewibawaan seorang hakim menurut Benjamin Cordozo, justru terletak pada kesetiaannya menjunjung tujuan hukum itu. Oleh karena itu, putusan hakim tidak boleh berkembang

⁶² Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y, Hage, *op cit*, hlm 213

⁶³ W. Friedmann, *Legal Theory*, Stevens & Sons Limited, London, 1960, Terjemahan Mohamad Arifin, *Mori dan Fllsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Rajawali, Jakarta, 1990 b, hlm. 138

⁶⁴ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y, Hage, *op cit*, hlm 201

secara bebas tanpa batas. Kegiatan para hakim tetap terikat pada kepentingan umum sebagai inti keadilan.⁶⁵

Keempat, hukum progresif yang menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat. Dengan ideologi ini, dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Mereka harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini, Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaannya), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum. Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan yang buruk, tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan⁶⁶.

Inti pokok sila kedua adalah manusia, yaitu dari kata kemanusiaan, kata 'manusia' merupakan akar kata, jadi manusia merupakan subyek dalam sila kedua jadi merupakan inti sila tersebut. Manusia adalah sebagai pendukung pokok negara, oleh karena itu manusia jugalah yang menjadi subyek atau pendukung sila-sila Pancasila. Menurut Notonagoro unsur-unsur hakikat manusia yang bersifat monopluralis adalah sebagai berikut⁶⁷

1) Susunan Kodrat manusia terdiri atas:

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 167-168

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 212-213

⁶⁷ Kaelan, *Op cit*, hlm. 162

- a) Raga yang terdiri atas; unsur benda mati, unsur binatang (*animal*) dan unsur tumbuhan (*vegetative*).
 - b) Jiwa yang terdiri atas; unsur akal, rasa dan kehendak
- 2) Sifat-sifat kodrat manusia terdiri atas:
- a) Makhluk individu;
 - b) Makhluk sosial
- 3) Kedudukan Kodrat manusia terdiri atas:
- a) Makhluk berdiri sendiri
 - b) Makhluk Tuhan.

Adil, dalam kaitannya dengan kemanusiaan yaitu adil terhadap dirinya sendiri, terhadap sesama manusia dan terhadap Tuhannya atas dasar pengertian kemanusiaan yang adil dan beradab tersebut di atas maka dalam praktek hubungan internasional juga harus terjelma pengertian adil dalam hubungan dengan sesama bangsa dan negara di dunia.⁶⁸

Beradab, yaitu terlaksananya semua unsur-unsur hakikat manusia. Itu semua dalam bentuk pelaksanaan hidup yang bermartabat setinggi-tingginya, maka manusia yang beradab yaitu manusia yang melaksanakan kemanusiaannya yang melaksanakan hakikatnya sebagai manusia (*monopluralis*) secara optimal, maka dalam realisasi tujuan pembangunan Indonesia yaitu realisasi `manusia selengkapya⁶⁹

Manusia yang adil adalah manusia yang beradab, demikian sebaliknya. Sebab, adil dan beradab adalah pasangan nilai-nilai yang selalu sebanding. Manusia yang beradab adalah manusia yang bersikap *tepa selira* terhadap orang lain berdasarkan prinsip persamaan (*equity*) dan kepatutan (*equity*). Sikap seperti tersebut dapat terwujud apabila dilandasi asas-asas seperti yang dikemukakan Ulpianus, yaitu *honeste vivere* (hiduplah secara jujur), *alterum non leadera* (janganlah merugikan orang lain), *sum cuique tribuere* (berikanlah apa yang menjadi bagiannya). Dengan bersikap yang

⁶⁸ Ibid, hlm. 169

⁶⁹ Ibid, hlm. 170

demikian akan terjalin hubungan yang serasi, baik antara manusia pribadi, antar kelompok maupun antar pribadi dan kelompok.⁷⁰

Sila keadilan sosial bilamana dikembalikan kepada dasar kerokhanian yaitu sifat kodrat manusia yang `monodualis' yaitu keseimbangan yang dinamis. Oleh karena itu konsekuensinya kepentingan individu (perseorangan) (kepentingan khusus) dan kepentingan umum harus dalam suatu keseimbangan yang dinamis, yang harus sesuai dengan keadaan, waktu dan perkembangan zaman. Negara memelihara baik kepentingan umum maupun kepentingan warga negara perseorangan, yang dalam prinsip yang menjadi pemelihara perseorangan sendiri.¹⁴⁷ Dalam praktek penyelenggaraan Negara, dalam sila keadilan sosial tercakup pengertian pemeliharaan kepentingan umum Negara sebagai negara, kepentingan umum para warga negara bersama, kepentingan bersama dan kepentingan khusus dan para warga perseorangan, keluarga, suku bangsa, dan setiap golongan warga Negara.⁷¹

Pada hakikat adil adalah dipenuhinya segala sesuatu yang merupakan sesuatu hak di dalam hubungan hidup kemanusiaan sebagai suatu wajib. Sebagaimana kita ketahui bahwa hubungan hidup kemanusiaan itu ada tiga yaitu terhadap diri sendiri, terhadap Tuhan sebagai kausa prima dan antara sesama manusia. Dalam kaitan hubungan sesama manusia inilah yang berkaitan dengan keadilan sosial adalah hak dan wajib setiap manusia terhadap sesama manusia, serta dari setiap pihak di dalam hidup bersama yaitu masyarakat, bangsa dan negara. Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa hak dan wajib adalah merupakan unsur-unsur keadilan sosial, karena pada hakikatnya unsur hak dan wajib merupakan unsur yang sangat menentukan terwujudnya keadilan sosial.⁷²

⁷⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 83

⁷¹ Kaelan, *Op cit*, hlm. 223

⁷² Ibid, hlm. 234

Adanya hak pada hakikatnya merupakan penjelmaan sifat kodrat manusia individu perseorangan dalam hidup bersama, dengan fungsinya untuk menjamin dipenuhinya kepentingan dan kebutuhan hidup perseorangan dalam hidup bersama, karena bagaimanapun juga anggota hidup bersama itu adalah manusia, sebagai makhluk perseorangan. Adapun wajib, adalah merupakan perjelmaan dari sifat kodrat makhluk sosial, dan fungsinya adalah untuk sesama warga apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan hidup masing-masing. Hal ini perlu dipahami bahwa diri sendiri itu pada hakikatnya bagi orang lain adalah orang lain. Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka berdasarkan sifat kodrat manusia maka dalam kenyataan hidup bersama itu bersifat mutlak, karena merupakan bawaan kodrat manusia. Hal ini dimaksudkan agar terpenuhi kepentingan dan kebutuhan hidup bersama individu dan masyarakat⁷³.

Sila keadilan sosial diderivasi dalam pandangan John Rawls, bahwa keadilan terletak pada kepemilikan yang proporsional terhadap mereka yang paling tidak beruntung, tetapi kepemilikan tidak boleh membuat orang lain menderita dan juga tidak boleh membuat yang bersangkutan menjadi parasit.¹⁵³ Senada dengan Rowls, Moh. Mahfud MD menyatakan hukum nasional harus ditujukan untuk menciptakan keadilan sosial dalam arti harus mampu memberi proteksi khusus terhadap golongan yang lemah dalam berhadapan dengan golongan yang kuat, baik dari luar maupun dari dalam negeri.⁷⁴

Menurut Rawls ada dua prinsip keadilan yaitu:⁷⁵

- 1) Setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang

⁷³ Ibid, hlm 238

⁷⁴ Moh. Mahmud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm/ 39

⁷⁵ John Rowls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995, Terjemahan. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Politik & Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2006. hlm. 386

- 2) Ketimpangan sosial dan ekonomi harus ditata sedemikian rupa sehingga menjadi nilai-nilai terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung dan setiap orang diberi kesempatan yang sama

Dua prinsip keadilan tersebut untuk mengatur kebebasan dan keadilan yang berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan:

- 1) Kebebasan hanya dapat dibatasi demi kebebasan itu sendiri. Pembatasan kebebasan harus memperkuat sistem kebebasan yang dinikmati semua orang. Bila ada kebebasan yang kurang setara, pihak yang mempunyai sedikit kebebasan harus dilindungi.
- 2) Prinsip keadilan memerintahkan apabila ada ketimpangan peluang maka pihak yang memiliki peluang lebih kecil ditingkatkan peluangnya, dan tingkat tabungan yang berlebihan harus secara seimbang mengurangi beban pihak yang menanggung kesulitan⁷⁶

Konsep hukum dan Barda Nawawi Arief, sebagaimana dikutip Derita Prapti Rahayu, mencerminkan cita hukum Pancasila, tatanan hukum Pancasila adalah tatanan hukum nasional yang berlandaskan pada tiga nilai keseimbangan Pancasila sebagai berikut.¹⁵⁷

- 1) Nilai-nilai ketuhanan (bermoral religious), diderivasi dalam aliran hukum alam Aquinas, Fuller, Dworkin (dalam pembentukan hukum) dan *interessenjurisprudenz*, hukum alam Geny, realisme hukum Amerika, hukum progresif (dalam penegakan hukum).
- 2) Nilai-nilai kemanusiaan (humanistik), diderivasi dalam aliran hukum alam Aquinas, filsafat idealism Hegel, positivisme sosiologis Comte, structural fungsional Dworkin, *interessenjurisprudenz*, realisme hukum Amerika, hukum progresif, pragmatism hukum Pound.
- 3) Nilai-nilai kemasyarakatan :
 - a) nasionalistik, diderivasi dalam aliran hukum historis, *sociological jurisprudence*, pluralism hukum, hukum responsif

⁷⁶ Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm 73.

- b) demokrasi, diderivasi dalam teori hukum Rousseau, Jhering.
- c) berkeadilan sosial, diderivasi dalam aliran hukum alam, teori keadilan Rawls.

Dengan demikian tatanan hukum Pancasila dijabarkan dalam aliran hukum alam, filsafat idealisme, positivisme sosiologis, struktural fungsional, *interessenjurisprudenz*, realisme hukum Amerika, hukum progresif, pragmatisme hukum, pluralisme hukum, hukum responsif.

Ketentuan pengaturan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service*, mengutamakan nilai kemausiaan pada sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab dan nilai keadilan sosial pada Pancasila pada sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan demikian menugaskan Negara kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) selaku Badan Usaha Milik Negara dalam mewujudkan pemenuhan *public service* berupa hajat hidup orang banyak berbasis *public service* yang berkeadilan pada pelayanan jasa transportasi kereta api diatur dan dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam sila kedua dan kelima Pancasila.

B. Restrukturisasi *Public Service* PT KAI (Persero) berdasarkan Teori Kebijakan Publik

Teori *Public service* peneliti gunakan untuk memecahkan rumusan masalah pertama, karena dengan mengetahui apa itu pelayanan publik dan kriterianya diharapkan dapat memecahkan permasalahan mengapa sampai saat ini kebijakan PT Kereta Api Indonesia (Persero) belum mampu memenuhi pelayanannya sesuai harapan publik/masyarakat.

1. Kebijakan Publik

Sebelum menjelaskan pelayanan publik, terlebih dahulu peneliti uraikan terlebih dahulu tentang kebijakan publik karena pelayanan publik menurut peneliti merupakan bagian dari kebijakan publik.

Secara umum, pengertian kebijakan publik selalu merujuk pada pengertian yang berkaitan dengan praktek kenegaraan atau pemerintahan.

Dalam bahasa Inggris, kata kebijakan lazim disebut dengan kata *policy* yang selalu merujuk pada aktivitas kenegaraan dan praktik pemerintahan. Karena itu, kata kebijakan selalu terkait dengan beberapa istilah teknis seperti seperangkat aturan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, rancangan besar maupun keputusan-keputusan yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bernegara. Di sini kebijakan bisa didefinisikan sebagai seperangkat aturan atau perundang-undangan yang dirumuskan oleh otoritas publik (pemerintah) untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat.⁷⁷

Gambaran definisi umum tersebut tidak terlepas dari berbagai pemikiran tentang kebijakan publik itu sendiri. Berbicara tentang kebijakan publik, ada begitu banyak ahli dan pemikir yang mendefinisikan serta memberi makna dari kata kebijakan publik. Thomas R. Dye salah satu pemikir terkenal dalam pemikiran tentang kebijakan publik memahami kebijakan publik sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Dimana kebijakan mengandung sebuah rangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai sebuah tujuan.⁷⁸ Karena itu menurut Dye kebijakan publik adalah segala sesuatu dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*Publik policy is whatever governments choose to do or not to do*) berkaitan dengan sebuah tujuan yang ingin dicapai.⁷⁹

Lalu dalam ranah yang sama, Anderson juga memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari kebijakan itu

⁷⁷ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 24.

⁷⁸ Thomas R. Dye dalam Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2003, hlm. 1.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 1.

adalah, 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik selalu berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.⁸⁰

Menurut Woll, kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.⁸¹ Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah yaitu: 1) adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai, pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat, 2) adanya *output* kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran dan pembentukan personil dan pembuatan regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat; 3) adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.⁸²

Kemudian menurut Willian N. Dunn kebijakan publik adalah rangkaian panjang pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan

⁸⁰*Ibid.*, hlm. 2.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁸²*Ibid.*,

atau kantor-kantor pemerintahan atau negara, yang dirumuskan dalam bidang isu tertentu: seperti Hankam, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan kriminalitas.⁸³ Lalu, Chandler dan Plano mengartikan kebijakan publik sebagai pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan sebuah bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.⁸⁴

Berangkat dari berbagai pengertian serta definisi yang telah dijelaskan di atas, kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan atau sikap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah (sebagai pemegang otoritas) untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang sedang dihadapi. Keputusan atau tindakan ini kemudian dituangkan dalam bentuk sebuah produk hukum yang bersifat mengikat dan memaksa. Adapun tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengatur kehidupan bersama (kehidupan publik) dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat.⁸⁵ Kebijakan publik mempunyai manfaat secara tidak langsung maupun langsung bagi kehidupan masyarakat tersebut. Lebih jauh, produk-produk kebijakan publik ini dapat terwujud secara riil dalam berbagai hal seperti aturan-aturan, undang-undang, keputusan presiden, keputusan menteri, peraturan daerah dan sebagainya yang di dalamnya memuat isi kebijakan, konteks kebijakan, pelaku kebijakan, sasaran kebijakan, termasuk sanksi-sanksinya.⁸⁶

⁸³Willian N. Dunn dalam Muhadjir M. Darwin dan Purwo Santoso, *Bahan Kuliah Kebijakan Pemerintah Dan Implementasinya*, S2 Politik Local dan Otonomi Daerah, UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

⁸⁴*Ibid.*,

⁸⁵ Riant Nugroho Dwijowinoto, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, PT.Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hlm. 23-27.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 23-27.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu rangkaian terpenting dari prosedur kebijakan publik. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi tidak berguna dan tidak punya nilai tambah.⁸⁷ Proses implementasi pada dasarnya merupakan sebuah tahapan dimana kebijakan publik diterapkan dan menghasilkan sebuah kegunaan bagi kehidupan bermasyarakat. Nilai kebijakan publik yang dihasilkan akan diukur dalam proses dan hasil yang dicapai oleh proses implementasi kebijakan yang dilaksanakan. Menurut peneliti proses implementasi ini hendaknya tidak dilihat secara terpisah dengan kebijakan yang ada. Willian dan Elmore menjelaskan implementasi kebijakan publik merupakan keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan publik menjadi salah satu bagian yang tidak terpisahkan dengan kebijakan publik yang telah ada.⁸⁸

Peneliti menemukan bahwa ada beberapa ahli yang mencoba mendefenisikan implementasi kebijakan publik secara lebih spesifik. Lestar dan Steward merupakan salah satu ahli yang membicarakan implementasi kebijakan. Menurut mereka implementasi kebijakan secara lebih luas mempunyai makna sebagai pelaksanaan kebijakan publik yang sudah ditetapkan, di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan.⁸⁹ Implementasi kebijakan publik dapat dijelaskan secara umum, sebagai aktivitas antara apa yang telah ditetapkan pada awal atau dalam kebijakan dengan apa yang telah dihasilkan atau diharapkan.

Kemudian dalam proses implementasi kebijakan publik, menurut Dwijowinoto ada dua pilihan atau langkah: “langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui

⁸⁷ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.139.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 139.

⁸⁹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 144.

formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung operasional antara lain, Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas dan lain-lain.⁹⁰

Adapun berbagai kegiatan terkait dengan proses implementasi, menurut Repley dan Franklin⁹¹ mencakup beberapa kegiatan seperti:

- a. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh kebijakan dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber itu meliputi personil, peralatan dan biaya.
- b. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program.
- c. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja
- d. Badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada kelompok-kelompok target.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam proses implementasinya. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyaknya variabel atau faktor yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung dengan kebijakan yang ada. Umumnya berbagai variabel ini bersifat individual, kelompok maupun institusi atau

⁹⁰ Riant Nugroho Dwijowinoto, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

⁹¹ Budi Winarno, *Op. Cit.*, hlm. 145-146.

internal dan eksternal yang saling berhubungan satu sama lain dalam kaitannya dengan kebijakan yang ada.⁹²

2. Konsep Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Syafiie, mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefenisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Keban memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, yang dikutipnya dari pendapat Graycar, dimana menurutnya bahwa: *Public Policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan

⁹² AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, Yogyakarta, hlm. 87-89.

merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.⁹³

Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.⁹⁴ Hal ini senada dengan David Easton dalam Toha, merumuskan sebagai berikut: *"the authoritative allocation of value the whole society but it turns out that only government can aauthoritatively act on the whole society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocationof values"* dalam artian bahwa kebijakan pemerintah sebagai alokasi otoritatif bagi seluruh masyarakat sehingga semua yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil alokasi nilai-nilai tersebut. Sementara itu, Koontz dan O'Donnel, mendefenisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan.⁹⁵

Sedangkan menurut Anderson, kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson, mengklasifikasi kebijakan, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut

⁹³ T. Yeremias Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gaya Media Yogyakarta, 2008, hlm. 55.

⁹⁴ AR. Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Penerbit LAN, Jakarta, 2003, hlm. 30.

⁹⁵ Harold Koontz and Cryill O Donnel, *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York. Mc Graw-Hill Book Company, 1972, hlm. 113.

diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.⁹⁶

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:⁹⁷

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni:
 - 1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan.
 - 2) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.

⁹⁶ A. James Anderson, *Public Policy Making Third Edition*, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company, 1997, hlm. 113.

⁹⁷ Budiman Rusli, *Pola Kebijakan Publik tentang Kerjasama antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya*, Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2000, hlm. 151-152.

3) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.

b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi.

Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.

c. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi.

Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.

d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.

Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketidadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkuat kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.

e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam

mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

- f. Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
- h. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
- i. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
- j. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu

kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu Parsons, memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.⁹⁸

Selanjutnya Nurcholis memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan,
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.⁹⁹

Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones dalam pandangan Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah: *a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both those who make it and those who abide by it*". Menurut Jones, bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.¹⁰⁰

⁹⁸ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 15.

⁹⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 263.

¹⁰⁰ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Terjemahan Ricky Ismanto, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 47.

Sekalipun definisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikian definisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Selanjutnya tentang kebijakan publik Dye mengemukakan: “*Public policy is what ever governments choose to do or not to do*”, konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami:

- 1) Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
- 2) Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
- 3) Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian dalam mempelajari kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn, mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada

dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Itulah sebabnya Utomo, mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan *power* elit pada suatu waktu.

Senada dengan hal tersebut, mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.¹⁰¹

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan regulasi atau aturan atau dapat diartikan sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang harus dipahami secara utuh dan benar. Kebijakan publik diawali dengan adanya issue yang menyangkut kepentingan bersama dimana dipandang perlu untuk diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

3. Tingkatan Kebijakan Publik

¹⁰¹ D. Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hlm. 7.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:¹⁰²

- 1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
- 2) Kebijakan Publik yang bersifat (meso) atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- 3) Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran tentang hirarki kebijakan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjabar atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum membedakan kebijakan dalam tiga tingkatan sebagai berikut:¹⁰³

- 1) Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- 2) Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 31.

¹⁰³ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Pancar Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 31-34.

3) Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Younis¹⁰⁴, membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni: formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan, sedangkan Gortner¹⁰⁵, menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Starling menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik, yakni:¹⁰⁶

- a. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan tehnik-tehnik peramalan.
- b. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan,
- c. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan tehnik-tehnik penganggaran.
- d. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan
- e. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

Charles O. Jones menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen:¹⁰⁷

- a. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,

¹⁰⁴ Talib Younis, *Implementation of Public Policy*, Dartmouth, Sydney, 1990, hlm. 3.

¹⁰⁵ Harold F. Gortner, *Administration in The Public Sector*, Jhon Willy, New York, 1984, hlm. 30-40.

¹⁰⁶ Grover Starling, *The Politics and Economy of Public Policy: An Introductory Analysis with Case*, The Dorsey Press, New York, 1979, hlm. 13.

¹⁰⁷ Charles O. Jones, *An Introduction to The Study of Public Policy*, Duxbury Press, Massachuset, 1977, hlm. 4.

- b. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
- c. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
- d. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- e. *Efec*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kadji, mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:¹⁰⁸

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah:¹⁰⁹

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.

¹⁰⁸ Yulianto Kadji, *Implementasi Kebijakan Publik melalui MSN Approach*, Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Universitas Merdeka Malang, 2008, hlm 125.

¹⁰⁹ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Indonesia Press, Jakarta, 2011, hlm. 51-52.

- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
- e. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

4. Model-Model Kebijakan Publik

Penggunaan model dalam kebijakan publik sangat penting, menurut Thoha, manfaat sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik. Selanjutnya diuraikan oleh Thoha tentang model-model kebijakan publik sebagai berikut:¹¹⁰

- a. Model Elite (*Policy* sebagai Preferensi Elite)
- b. Model Kelompok (*Policy* sebagai Keseimbangan Kelompok)
- c. Model Kelembagaan (*Institution Model*) *Policy* sebagai hasil dari lembaga)
- d. Model Proses (*Policy* sebagai suatu aktivitas politik)
- e. Model Rasionalisme (*Policy* sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien)
- f. Model Inkrementalisme (*Policy* Sebagai Kelanjutan masa lalu)
- g. Model Sistem (*Policy* sebagai hasil dari suatu system)

5. Pengertian Pelayanan Publik

a. Pengertian Publik Secara Etimologis

Secara sederhana dalam arti konsep pelayanan berarti membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang yang membutuhkan. Dalam pengertian secara etimologis, kata publik berasal dari bahasa Inggris, yakni *public* berarti masyarakat, umum, rakyat umum, orang banyak, dan keperluan umum. Dalam Bahasa Indonesia, publik berarti orang banyak (umum). Dengan demikian, pelayanan publik merupakan kegiatan membantu masyarakat

¹¹⁰ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Permada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 125.

(*stakeholders*) dalam rangka memperoleh servis dan advis yang terkait dengan kepentingan umum (orang banyak).

b. Pengertian Pelayanan Publik Menurut Para Ahli

Menurut Philip Kotler sebagaimana dikutip dalam buku Sampara Lukman mengemukakan pandangannya mengenai konsep pelayanan sebagai berikut:

A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied in physical produce" (Pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya).¹¹¹

Hasil dari pelayanan ini dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik. Pandangan Kotler tersebut dapat dipahami bahwa pada hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sebagaimana konsep pelayanan menurut Philip Kotler tersebut, Sampara Lukman juga berpendapat bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urusan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹¹²

Disamping konsep pelayanan di atas, dalam memahami konsep pelayanan publik maka juga harus diketahui mengenai konsep publik. Inu Kencana mendefinisikan publik yakni:

Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka memiliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan

¹¹¹ Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA Lan Press, Jakarta, 2000, hlm.8.

¹¹² *Ibid.*, hlm 6.

menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.¹¹³

H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat juga mengemukakan pengertian pelayanan publik sebagai berikut:

Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹¹⁴

c. Pengertian Pelayanan Publik dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Pelayanan Publik di seluruh daerah provinsi serta kabupaten/kota di Indonesia dan telah memperoleh landasan konstitusional, yaitu diatur dalam Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18A tersebut selanjutnya di implementasikan melalui Undang-Undang Pelayanan Publik. Dengan demikian Undang-Undang Pelayanan Publik ini sudah seharusnya dalam tataran normatif harus menterjemahkan atau mengimplementasikan keinginan esensi Pasal 18A UUD NRI 1945. Dalam pengertian bahwa, ketentuan pasal ini harus memuat prinsip-prinsip dasar yang memungkinkan bagi terselenggaranya pelayanan masyarakat yang lebih dapat dinikmati oleh masyarakat. Sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai implementasi pengaturan pelayanan publik dalam UU Pelayanan Publik, perlu dikemukakan deskripsi pengertian dan teori mengenai pelayanan publik yang akan dibahas dalam bab ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 Angka 1 dirumuskan:

Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas

¹¹³ Lijian Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Bandung, 2006, hlm 5.

¹¹⁴ H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit*, hlm. 19.

barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dengan demikian tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*) berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹⁵

Dalam Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 dirumuskan bahwa:

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Oleh karena itu sebenarnya pelayanan publik harus memiliki standar yang berbeda-beda antara suatu daerah dengan daerah yang lainnya dengan mengingat kondisi dan situasi yang berbeda. Berkaitan dengan pengertian tentang pelayanan publik di atas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat dan atau daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian jelas bahwa tidak ada alasan untuk menghambat penyelenggaraan publik terhadap masyarakat oleh aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

6. Maksud, Tujuan, Asas, dan Ruang Lingkup Pelayanan Publik.

¹¹⁵ M. Busrizalti, *Hukum Pemda: Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cet. I, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 140.

Secara normatif maksud dirumuskannya pelayanan publik dalam Undang-Undang Pelayanan Publik adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Dengan demikian, penyelenggara pelayanan publik akan memperoleh perlindungan dan kepastian hukum apabila bertindak benar sesuai dengan hukum serta masyarakat terlindungi dari pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 3, Undang-undang tentang Pelayanan Publik bertujuan:

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan publik.

Di samping tujuan pelayanan publik, berdasarkan Pasal 4 UU pelayanan publik tersebut juga harus dilaksanakan dengan prinsip atau asas-asas sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum, artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum, artinya terjaminnya hak dan kewajiban dalam pelayanan publik;
- c. Persamaan hak, artinya tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugasnya;

- f. Partisipatif, artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, artinya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- i. Akuntabilitas, artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. Ketepatan waktu, artinya setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan, dan;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, artinya setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Adapun sesuai dengan Pasal 5 UU Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi:

- a. Pelayanan barang publik, mencakup pengadaan dan penyaluran;
- b. Pelayanan jasa publik;
- c. Pelayanan administratif.

Pelayanan barang publik adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik (masyarakat). Barang publik tersebut merupakan hasil dari kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, penyediaan infrastruktur transportasi

perkotaan dan pedesaan. Pelayanan jasa publik adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Jasa publik merupakan jasa yang dihasilkan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau badan usaha milik daerah (BUMD) yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Misalnya pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan navigasi, pelayanan peradilan, pelayanan kelalulintasan, pelayanan keamanan, pelayanan pasar, pelayanan transportasi. Pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Pelayanan dokumen tersebut antara lain dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dan menjalani kehidupannya. Misalnya: Memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin usaha, sertifikat tanah, surat nikah, Surat Izin Mengemudi (SIM), dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), dan Paspor.¹¹⁶

7. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Dalam mengatur penyelenggaraan pelayanan publik, maka diterapkan suatu pola penyelenggaraan pelayanan publik agar pelaksanaannya dapat berjalan sistematis, akuntabel dan transparansi. Pola penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari:

- a. Fungsional, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
- b. Terpusat, yaitu pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Terpadu

¹¹⁶ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Cet. I, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 16.

- 1) Terpadu satu atap, yaitu pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu untuk disatu-atapkan.
- 2) Terpadu satu pintu, yaitu pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- 3) Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.¹¹⁷

Konsep pola penyelenggaraan pelayanan publik yang dianut oleh Indonesia pada dasarnya adalah Pola Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Pola penyelenggaraan PTSP pada dasarnya ditujukan untuk perubahan paradigma penyelenggaraan pelayanan publik yang secara garis besar meliputi peningkatan kualitas pelayanan publik, *reinventing government*, dan pemangkasan birokrasi.¹¹⁸

8. Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Dibutuhkan suatu pengawasan yang harus diperhatikan oleh subjek penyelenggara pelayanan publik dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

¹¹⁷ H. Juniarso Ridwan dan Acmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cet. IV, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014, hlm. 103.

¹¹⁸ H. Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Cet. I, Unhalu Press, Kendari, 2011, hlm. 129.

- a. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹⁹

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawas fungsional, sedangkan pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh Ombudsman serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/Kabupaten/ Kota).¹²⁰

9. Pengaduan Pelayanan Publik

Selalu akan disediakan dalam sebuah tindakan pelayanan beragam kemungkinan respon publik, yaitu puas dan tidak puas. Bagi mereka yang puas berkemungkinan mereka akan berlanjut pada tingkat loyalitas sedangkan bagi mereka yang tidak puas berkemungkinan melakukan komplain atau bahkan menarik diri dari berhubungan dengan organisasi pelayanan tersebut. Pelanggan yang komplain oleh sebagian besar organisasi pelayanan masih dianggap sesuatu yang negatif. Organisasi pelayanan yang mendorong pelanggan untuk komplain, biasanya sudah mengalami pergeseran sikap terhadap komplain, sehingga komplain tidak

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 106.

¹²⁰ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Cet. I, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 23.

dipersepsi sebagai sesuatu yang negatif, tetapi justru lebih banyak sisi positifnya.

Pada organisasi yang dikelola dengan baik maka model komplain bergerak dari yang awalnya menyampaikan sesuatu yang bersifat kritik terhadap pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh perusahaan atau organisasi menuju penyampaian pendapat yang lebih bersifat positif berupa masukan-masukan, saran-saran tentang bagaimana pelaksanaan pelayanan dapat dilaksanakan lebih baik. Kemampuan mendorong pelanggan untuk menyampaikan saran dan masukan terhadap pelayanan yang diberikan menunjukkan bahwa organisasi telah mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan memuaskan pelanggan sehingga tingkat kesadaran publik untuk terlibat dalam upaya meningkatkan pelayanannya seakan menjadi kebutuhan dan tanggung jawab bersama.

Pada dasarnya, pelayanan publik disediakan atas dasar kepentingan publik dan hajat hidup orang banyak. Pelayanan publik juga berkaitan dengan barang publik. Dalam konteks ini, pelayanan publik tidak hanya dimaknai sebagai pelayanan yang bersifat administratif, tetapi juga pelayanan di bidang jasa, salah satunya di bidang transportasi.

Pelayanan publik di bidang transportasi bertujuan memberikan jangkauan dan mobilitas masyarakat di daerah-daerah penyangga, menuju pusat ibu kota dan sekitarnya. Dengan terciptanya koneksi antar wilayah, maka kegiatan sosio-ekonomi, sosio-politik dan sosio-kultural akan terjalin. Sebagaimana yang menjadi tujuannya, pelayanan publik sendiri ditujukan untuk mencapai tujuan strategis pemerintah.¹²¹

Menurut Bank Dunia (1994) negara, pasar dan masyarakat memiliki peranan masing-masing, untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, politik dan budaya dalam pengelolaan sumberdaya dan masalah-masalah publik secara efektif, efisien dan responsif. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwasanya kemesraan dari ketiga aktor tersebut,

¹²¹ A. Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 20.

akan memunculkan saling pinjam meminjam karakter dari masing-masing, atau bahkan terjadinya dominasi atas karakter tertentu di dalam sebuah pelayanan publik.

Sementara itu, berbicara mengenai tanggung jawab negara dalam pelayanan publik dapat mengacu kepada instrumen perundang-undangan. Dimana UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Disebutkan pada bagian konsideran undang-undang tersebut yakni bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Secara lebih khusus dalam penyelenggaraan transportasi publik kereta api, terdapat UU No 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang memberikan amanat kepada negara atau dalam hal ini pemerintah, sebagai pemegang peran pembinaan. Adapun lebih lanjut, pembinaan yang dimaksud sebagaimana Pasal 13 ayat (2) meliputi; pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Ketiganya dijelaskan selanjutnya pada ayat 3 dan 4 bahwa arah pembinaan bertujuan untuk memperlancar aspek perjalanan, sedangkan sasaran pembinaan bertujuan untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan, stabilitas, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional. Kedua instrumen perundang-undangan tersebut, sejalan dengan konsepsi negara kesejahteraan yang telah diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945.

Sebagaimana telah dikemukakan pada latar belakang masalah bahwa perkeretaapian sebagai salah satu moda transportasi memiliki karakteristik dan keunggulan khusus, terutama dalam kemampuannya untuk mengangkut, baik orang maupun barang secara massal, menghemat energi, menghemat penggunaan ruang, mempunyai faktor keamanan yang tinggi, memiliki tingkat pencemaran yang rendah, serta lebih efisien dibandingkan dengan moda transportasi jalan untuk

angkutan jarak jauh dan untuk daerah yang padat lalu lintasnya. Dengan penerapan tujuan, prinsip dan asas-asas pelayanan publik dalam bidang perkeretaapian, khususnya di PT KAI diharapkan keunggulan dan karakteristik perkeretaapian tersebut dapat terwujud dan peran perkeretaapian lebih meningkat dalam upaya pengembangan sistem transportasi nasional secara terpadu. Penyelenggaraan perkeretaapian tersebut dimulai dari pengadaan, pengoperasian, perawatan, dan perusahaan diatur dan dilaksanakan sesuai tujuan, prinsip dan asas-asas pelayanan publik sehingga dapat terselenggara angkutan kereta api yang menjamin keselamatan, aman, nyaman, cepat, tepat, tertib, efisien, serta terpadu dengan moda transportasi lain. Dengan demikian, terdapat keserasian dan keseimbangan beban antarmoda transportasi yang mampu meningkatkan penyediaan jasa angkutan bagi mobilitas angkutan orang dan barang, serta aspek ekonomis yang *profit oriented* juga tercapai.

C. Restrukturisasi *Public Service* PT KAI (Persero) berdasarkan Teori Implementasi Kebijakan

Teori Implementasi Kebijakan peneliti gunakan untuk memecahkan rumusan masalah kedua, karena dengan mengetahui implementasi atau pelaksanaan kebijakan *public service* PT KAI diharapkan dapat memecahkan permasalahan mengapa sampai saat ini implementasi kebijakan PT Kereta Api Indonesia (Persero) belum mampu memenuhi pelayanannya sesuai harapan publik/masyarakat.

Untuk melihat berbagai variabel yang berpengaruh terhadap berhasil tidaknya sebuah proses implementasi kebijakan, ada berbagai bentuk model yang ditawarkan. Salah satu model yang sering digunakan adalah model Grindle. Sebagai salah satu pemikir terbaik tentang kebijakan publik, Merilee S. Grindle mendefinisikan dengan jelas tentang keberhasilan sebuah proses implementasi. Hal ini secara khusus terkait dengan variabel-variabel yang punya pengaruh secara tidak langsung maupun langsung

terhadap proses implementasi kebijakan. Menurut Grindle sendiri, ada dua variabel besar yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *content* (isi) dan *context* (konteks) kebijakan yang meliputi.¹²²

a. *Content of Policy* (Isi Kebijakan):

Content of Policy dalam pemikiran ini sangat terkait dengan isi kebijakan yang terdapat dalam kebijakan publik yang akan diimplementasikan. Sebagai salah satu hal yang mendasar, menurut Grindle isi kebijakan mempunyai peran yang penting dalam keberhasilan proses implementasi. Karena itu, isi kebijakan bagi Grindle merupakan salah satu variabel terpenting yang menjadi penentu berhasil tidaknya sebuah proses implementasi. Secara umum, isi kebijakan ini dibagi atas 6 (enam) bagian:

1) *Interst Affected* (Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan).

Sebagai salah satu bagian dari isi kebijakan, *interst affectes* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Menurut Grindle, kepentingan-kepentingan yang terdapat dalam sebuah isi kebijakan merupakan salah satu indikator penting dalam melihat dan mengukur keberhasilan sebuah proses implementasi kebijakan. Umumnya sebuah kebijakan (isi kebijakan) melibatkan banyak kepentingan. Tidak saja kelompok-kelompok kepentingan yang menjadi sasaran atau target grup dalam isi kebijakan, tetapi juga para implementor kebijakan dan para *policy maker* yang menghasilkan kebijakan tersebut. Karena pada posisi ini, kepentingan-kepentingan yang terdalam sebuah kebijakan memainkan peran yang penting keberhasilan sebuah proses implementasi kebijakan. (Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan).

2) *Type of Benefits* (Jenis Manfaat yang akan dihasilkan)

¹²² Mirelee S. Grindle dalam Riant Nugroho Dwijowinoto, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 174-175.

Selain pengaruh kepentingan, jenis manfaat dari sebuah isi kebijakan turut berpengaruh pada berhasil tidaknya sebuah proses implementasi kebijakan. Setiap kebijakan yang dibuat selalu mempunyai tujuan dan manfaat yang bersifat positif bagi masyarakat. Karena itu, besar kecilnya manfaat yang dihasilkan oleh sebuah kebijakan bagi sebuah kelompok sasaran atau masyarakat akan sangat berpengaruh bagi berhasilnya sebuah implementasi kebijakan. Semakin besar manfaat yang dirasakan oleh masyarakat maka semakin tinggi frekuensi implementasi kebijakan dilaksanakan dengan baik. (Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran)

3) *Extent of change Envision* (Derajat perubahan yang diinginkan)

Salah satu variabel yang juga berpengaruh terhadap berhasil tidaknya sebuah kebijakan adalah derajat perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan publik. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Skala yang jelas tentang perubahan serta target perubahan yang hendak atau ingin dicapai merupakan salah satu indikator penting berhasil tidaknya atau sukses-gagalnya sebuah implementasi kebijakan. Hal ini secara khusus terkait dengan derajat perubahan yang diharapkan dalam kehidupan masyarakat. Karena itu, pada posisi ini sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan menjadi salah satu variabel penting dalam sukses dan gagalnya sebuah kebijakan. (Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.)

4) *Site of Decision Making* (Kedudukan pembuat kebijakan)

Salah satu indikator, berhasil tidak sebuah kebijakan adalah letak sebuah kebijakan apakah sudah tepat? Maksudnya, letak sebuah kebijakan pada lembaga atau instansi tertentu akan sangat berpengaruh pada proses implementasi kebijakan. Misalnya, ketika BKKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga pra-sejahtera,

banyak orang yang akan menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKKBN. (Apakah letak sebuah program sudah tepat.)

5) *Program Implementer* (Siapa pelaksana Program)

Implementor punya peran yang penting dalam melihat tingkat keberhasilan program implementasi yang ada. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program, implementor merupakan salah satu variabel penting berhasilnya proses implementasi kebijakan. Hal ini secara khusus terkait dengan kapabilitas yang dimiliki oleh implementor sebagai pelaksana sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan yang baik dan bermutu harus didukung pula oleh para implementor yang memiliki kualitas dan kapabilitas. Sebuah kebijakan yang baik harus memiliki pemilahan yang rinci dan tegas tentang implementor sehingga sebuah kebijakan dapat terlaksana secara tepat dan jelas. (Apakah sebuah kebijakan telah menunjukkan implementornya secara rinci.)

6) *Resources Committed* (Sumber daya yang dikerahkan)

Sumber daya merupakan salah satu indikator berhasil tidak sebuah kebijakan dilaksanakan. Secara umum, pelaksanaan suatu kebijakan akan mencapai sukses dan keberhasilan yang besar jika didukung oleh sumber daya yang mendukung. Sumber daya yang mendukung akan sangat berpengaruh terhadap pelaksanaannya. (Apakah program tersebut didukung dengan sumber daya yang memadai.)

b. *Context of Policy* (Konteks Kebijakan)

Menurut Grindle *context of policy* atau konteks dari sebuah kebijakan merupakan salah satu variabel penting yang sangat berpengaruh terhadap sukses tidaknya sebuah kebijakan. Secara umum, sebuah kebijakan selalu berada pada lingkungan tertentu, baik lingkungan dimana kebijakan itu dihasilkan maupun lingkungan dimana sebuah kebijakan akan dilaksanakan dan diterapkan. Untuk mengukur

berhasil tidaknya sebuah kebijakan, lingkungan yang ada dari sebuah proses implementasi kebijakan menjadi salah satu variabel yang tidak dapat diabaikan. Grindle secara khusus membagi konteks dari kebijakan ini dalam tiga bagian besar;

1) *Power, Interst, and Strategy of Aktor Involved* (Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.)

Lahirnya sebuah kebijakan publik tidak dapat terlepas dari berbagai hal mendasar seperti kekuasaan dan kepentingan. Karena itu, berhasil tidaknya sebuah kebijakan sangat tergantung pada seberapa besar kekuasaan yang ada serta seberapa besar kepentingan yang termuat dalam kebijakan tersebut. Seberapa besar kekuasaan dan kepentingan ini secara khusus terkait dengan kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki oleh berbagai aktor atau siapa saja yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut. Aktor-aktor ini seperti kelompok-kelompok elit yang terlibat dalam perencanaan nasional dari kebijakan publik yang ada, kelompok elit ekonomi yang memiliki kepentingan dalam kebijakan yang, elit-elit lokal yang memiliki kekuasaan dan kepentingan dengan kebijakan tersebut hingga kelompok penerima dan pelaksana (*street level*) kebijakan publik di tingkat menengah dan bawah. Karena itu dalam mengukur berhasil tidaknya sebuah kebijakan publik, perhitungan akan kekuasaan dan kepentingan yang terlibat dalam berbagai sisi kebijakan harus diperhatikan secara seksama. Semakin besar kekuasaan dari aktor yang terlibat dan besarnya kepentingan yang terdapat dalam kebijakan tersebut, akan memacu para aktor untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. (Pada variabel ini akan ditemukan apakah kebijakan yang ada mutlak memuat kepentingan masyarakat atau sebaliknya hanya membawa kepentingan sejumlah kelompok elit politik dan ekonomi).

2) *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan Rezim penguasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan dihasilkan merupakan salah satu ukuran terhadap berhasil tidaknya sebuah proses implementasi kebijakan. Lingkungan ini secara khusus terkait dengan karakteristik dari suatu lembaga atau rezim yang membidani kelahiran sebuah kebijakan. Salah satu contoh konkret dari karakteristik ini adalah apakah ada pola keterbukaan yang dibangun oleh lembaga atau rezim dalam melahirkan sebuah kebijakan yang diperuntukkan kepada masyarakat seperti dengan melibatkan masyarakat atau rakyat dalam proses pembuatan dan pengambilan keputusan kebijakan. Atau sebaliknya, lembaga atau institusi pembuat kebijakan justru bersifat otoriter dengan menerapkan kebijakan secara *top-down*, dimana kebijakan yang dihasilkan dibidani secara sepihak tanpa melibatkan masyarakat atau kelompok sasaran yang menjadi target dari kebijakan yang akan dibuat. (Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.)

3) *Compliance and Responsiveness* (Pemenuhan kebutuhan atau tanggapan pemerintah)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah tingkat kepatuhan dan daya tanggap (*respons*) dari para pelaksana atau implementor kebijakan. Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (*respons*) dari para implementor merupakan salah satu indikator penting dalam melihat keberhasilan sebuah kebijakan. Yang hendak dijelaskan pada point ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan (Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran).

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi.

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Sebagaimana telah disinggung di atas, Grindle mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teori ini Grindle memandang bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.¹²³

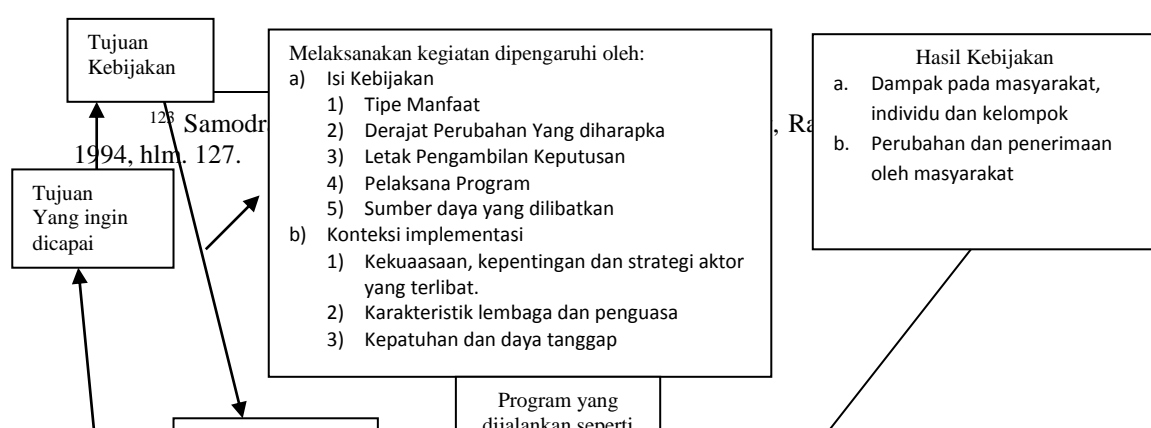
Isi kebijakan menurut Grindle mencakup:

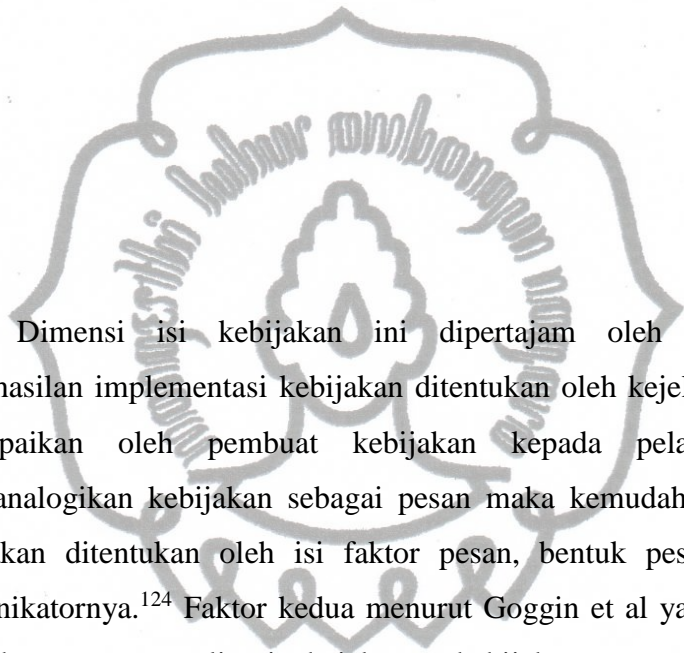
- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- c. Derajat perubahan yang diinginkan,
- d. Kedudukan pembuat kebijakan,
- e. Siapa pelaksana program,
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan. Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi. Hal yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa,
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Model implementasi kebijakan tersebut dapat digambarkan seperti berikut:





Dimensi isi kebijakan ini dipertajam oleh Goggin bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya.¹²⁴ Faktor kedua menurut Goggin et al yaitu bentuk pesan kebijakan yang meliputi kejelasan kebijakan yang diformulasikan, kemampuan kebijakan. Pandangan Grindle ini memiliki relevansi dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam melihat implementasi dalam keterkaitannya dengan lingkungan.

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan

¹²⁴ Antonius Tarigan, "Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial", *Tesis* tidak diterbitkan, PPs UGM Yogyakarta, Yogyakarta, 2000.

bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni:¹²⁵

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwat berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Disisi lain, Tachjan mengemukakan bahwa: Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari adminitrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.¹²⁶

Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari prospektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Hal ini sebagai pertimbangan mendasar yang prinsip dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan, sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula dibuat semakin proaktif dalam mewujudkan

¹²⁵ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, Penerbit AIPI-Puslit KP2W Lemlit UNPAD, Bandung, 2006, hlm. ix.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm 63.

pelaksanaan kebijakan berdasarkan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administratif kebijakan itu sendiri.

Dunn¹²⁷, memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut: *Policy implemetation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentilly theoretical.* Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) Dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Ini menunjukkan bahwa proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Sementara itu, Josy Adiwisastra dalam prolognya pada buku Tachjan¹²⁸ menegaskan, bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan”. Selanjutnya, masih menurut Josy Adiwisastra dalam prolognya pada buku Tachjan bahwa: Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga

¹²⁷ Willian N. Dun, *Public Policy Analysis: An Intruduction*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.J.07632, USA, 1981, hlm. 56.

¹²⁸ Tachjan, *Op.Cit.*, hlm. xii.

kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya.¹²⁹

Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplentasikan kebijakan publik Nugroho menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut.¹³⁰

Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik. Sementara itu Abdul Wahab mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. xii.

¹³⁰ D. Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hlm. 158.

tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.¹³¹

Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action intervention* itu sendiri.¹³²

Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Implementasi diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Nakamura dan Smallwood mengemukakan bahwa implementasi adalah (1) *a declaration government preferences*; (2) *mediated by a number of actors who*; dan (3) *create a circular proces characterized by reciprocaal power relations and negotiations*”.¹³³

Sementara itu Gunn dan Hoogwood mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial.¹³⁴

Sehubungan dengan itu Nugroho mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Hal ini sejalan dengan pandangan Salusu¹³⁵ yang mengartikan implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu

¹³¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Penerbit PT. Bumi Aksara, 1997, hlm. 53.

¹³² Arifin Tahir, *Op.Cit.*, hlm. 87.

¹³³ Nakamura, Robert. T and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press, 1980, hlm. 17.

¹³⁴ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 2.

¹³⁵ Jonathan Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Grasindo, Jakarta, 2003, hlm. 409.

dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier¹³⁶ membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Sebagaimana telah diuraikan di depan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan pelbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Sehubungan dengan itu Anderson menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

- a. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
- b. Hakikat proses administrasi,
- c. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
- d. Efek atau dampak dari implementasi.¹³⁷

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu

¹³⁶ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 94.

¹³⁷ James, A. Anderson, *Public Policy Making*, Third Edition, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company, 1997, hlm. 92.

program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan. Senada dengan itu, Tangkilisan menjelaskan ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: 1) Penafsiran, 2) Organisasi, 3) Penerapan.¹³⁸

Sedangkan Abidin mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

- a. Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung;
- b. Faktor eksternal yang, meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.¹³⁹

Lebih lanjut Abidin menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistik atau dari atas ke bawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Selain itu Abidin juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan struktural,
- b. Pendekatan prosedural,
- c. Pendekatan kejiwaan, dan
- d. Pendekatan politik.

Sehubungan dengan itu maka, Nugroho¹⁴⁰, Naihasya menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua langkah yang dilakukan, yaitu:¹⁴¹

1. Langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program-program,
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

¹³⁸ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik*. Balairung & Co., Yogyakarta, 2002, hlm. 18.

¹³⁹ Abidin, Said Zainal, *Kebijakan Publik*, Pancar Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 191.

¹⁴⁰ D. Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hlm. 158.

¹⁴¹ Syahrir Naihasya, *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*, Mida Pustaka, Yogyakarta, 2006, hlm. 128.

Sehubungan dengan itu, maka ada dua hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Peralatan kebijakan,
2. Kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi.¹⁴²

Selanjutnya Abidin menjelaskan, bahwa peralatan kebijakan adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur, dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subjek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Sebagai subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan, sedangkan sebagai objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

Kewenangan adalah kekuasaan tertentu yang dipunyai dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam melaksanakan kebijakan.¹⁴³ Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sehubungan dengan itu, maka perlu dilihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Apakah merupakan suatu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan umum biasanya dilakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Jadi pada masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Sehubungan dengan itu, maka secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.¹⁴⁴ Selanjutnya Wibawa menjelaskan bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah

¹⁴² Abidin, Said Zainal., *Op.Cit.*, hlm. 199.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 203.

¹⁴⁴ Samodra Wibawa, dkk., *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Sejalan dengan itu maka Nugroho¹⁴⁵, menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: 1) Implementasi Strategi (Pra Implementasi), 2) Pengorganisasian, 3) Penggerakkan dan kepemimpinan, 4) Pengendalian. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Manajemen Kegiatan Implementasi Kebijakan

1.	Tahap	Isu Penting
	Implementasi Strategi (Pra Implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi Melembagakan strategi Mongoperasikan strategi
2.	Pengorganisasian	Desain organisasi dan struktur organisasi Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan Integrasi dan koordinasi Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia Hak, wewenang, dan kewajiban Pendelegasian Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia Budaya organisasi
3.	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas Kepemimpinan Motivasi Etika Mutu Kerja sama tim Komunikasi Organisasi Negosiasi
4.	Pengendalian	Desain pengendalian Sistem informasi manajemen Pengendalian anggaran/keuangan Audit

Uraian di atas menunjukkan bahwa inti dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan

¹⁴⁵ D. Riant Nugroho, 2003, *Op.Cit.*, hlm. 163.

sumber daya yang tersedia. Selain itu, yang penting juga diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistik atau dari atas ke bawah. Sehubungan dengan itu, Abidin menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Hal ini sejalan dengan Salusu yang menyitir pandangan dari Alexander tentang masalah yang sering dijumpai dalam melaksanakan suatu strategi, yaitu:¹⁴⁶

- a. Jangka waktu pelaksanaan lebih lama dari yang direncanakan, koordinasi tidak berjalan secara efektif, pelaksana tidak memiliki keterampilan yang memadai, faktor eksternal kurang terkontrol dan sering dilupakan.
- b. Kualitas kepemimpinan yang kurang memadai, sehingga pengarahan, instruksi kepada karyawan sering tidak tepat, pelatihan yang disyaratkan jarang dilakukan, monitoring atas pelaksanaan tugas eselon bawah sangat lemah.

Selain itu masalah lain yang sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham disebabkan oleh:¹⁴⁷

- a. Tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan,
- b. Kurangnya informasi,

¹⁴⁶ Jonathan Salusu, *Op.Cit.*, hlm. 432.

¹⁴⁷ Sebagaimana dikutip Jonathan Salusu, *Ibid.*, hlm. 432.

c. Tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikannya.

Selain itu kesenjangan tersebut boleh jadi disebabkan: (1) karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya, (2) karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan.¹⁴⁸ Berdasarkan pandangan para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan suatu produk kebijakan. Terkadang dalam implementasi kebijakan tidak selalu dilaksanakan dengan tertib dan rapi. Bahkan terkadang dalam implementasinya produk kebijakan tersebut gagal atau tidak sesuai dengan harapan sehingga perlu dilakukan kaji ulang (evaluasi kebijakan). Misalnya, karena perumusan kebijakan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh atau tidak dapat dipakai tepat pada waktunya. Atau karena faktor waktu yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya, hal ini merupakan gambaran yang kurang tepat pada implementasi kebijakan.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan: kekuatan politik, ekonomi, sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada hasil yang diharapkan dari kebijakan publik yang ada.

Menurut peneliti, kompleksitas implementasi atau kesulitan proses implementasi bukan saja disebabkan oleh banyak aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel individual, organisasional, dan kelompok di mana variabel tersebut saling berinteraksi satu sama lain.

¹⁴⁸ Said Zainal Abidin, *Op.Cit.*, hlm. 207.

D. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berdasarkan Teori Kesejahteraan

Teori Kesejahteraan peneliti gunakan untuk memecahkan permasalahan penelitian kedua, karena dengan mengetahui kriteria kesejahteraan, PT Kereta Api Indonesia (Persero) mengetahui langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai kesejahteraan tersebut.

Definisi kesejahteraan dalam konsep dunia modern adalah sebuah kondisi dimana seorang dapat memenuhi kebutuhan pokok, baik itu kebutuhan akan makanan, pakaian, tempat tinggal, air minum yang bersih serta kesempatan untuk melanjutkan pendidikan dan memiliki pekerjaan yang memadai yang dapat menunjang kualitas hidupnya sehingga memiliki status sosial yang mengantarkan pada status sosial yang sama terhadap sesama warga lainnya.¹⁴⁹

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata kesejahteraan merupakan kata benda yang mempunyai arti hal atau keadaan sejahtera; kemandirian, keselamatan dan ketentraman. Sedangkan kata sejahtera yang merupakan kata sifat memiliki arti aman sentosa dan makmur, selamat (terlepas dari segala macam gangguan).¹⁵⁰

Adapun pengertian kesejahteraan menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

¹⁴⁹ Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, Gema Insani Press, Jakarta, 2005, hlm. 24.

¹⁵⁰ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 1011.

Menurut Anthony Cole sebagaimana dikutip oleh Harry Puguh Sosiawan dalam Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)¹⁵¹, kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu cara dimana suatu masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggotanya. Dimana kebutuhan masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu kebutuhan fisik atau biologikal dan kebutuhan non fisik yang dalam hal lain disebut kebutuhan sosial atau kultural. Fokus dari pembahasan Anthony Cole yaitu tentang kebijakan suatu negara atau pemerintahan dalam mengatasi masalah yang berhubungan dengan ketiadaan dan rendahnya suatu pendapatan yang diperoleh warga negaranya, sehingga negara mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan kesejahteraan yang dapat dibagi menjadi lima bagian yaitu:

- a. Jaminan Sosial/Social Security
- b. Kesehatan
- c. Pendidikan
- d. Perumahan, dan
- e. Pelayanan Sosial Personal

Dimana kebijakan yang berhubungan dengan pelaksanaan program kebijakan pemerintah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) sebagai berikut: *formulating policies, describing policies, dan critizing policies*.

- a. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada

¹⁵¹ Harry Puguh Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:

- 1) Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan.
- 2) Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- 3) Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- 4) Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.¹⁵²

Marshall mengemukakan tentang karakteristik dari negara kesejahteraan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Yang dimaksud dengan individualisme adalah menitikberatkan pada individualisme sebagai hak untuk menerima kesejahteraan, sedang kolektivisme adalah prinsip dimana negara mempunyai suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi pasar, namun dengan pertimbangan-pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme yang diperlunak oleh sosialisme.¹⁵³ Dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berusaha mencari keamanan, ketentraman dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan.

Untuk ini berbagai cara akan dilakukan agar usahanya untuk menuju hidup sejahtera itu tercapai dengan baik. Dalam mencapai kesejahteraan, pikiran-pikiran manusia akan terpacu untuk mengembangkan teknik-teknik yang tepat agar dapat dilaksanakan

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

dengan baik. Untuk mempertahankan hidupnya, manusia umumnya berusaha mengurangi resiko atas kejadian-kejadian yang akan menimpa dirinya. Menurut C.A. Kulp, John W. Hall, resiko yang bisa dialami manusia bisa saja terjadi di segala bidang. Resiko ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.¹⁵⁴

Setelah negara mencapai tahapan “Negara Kesejahteraan”, maka kedua kelompok resiko tersebut di atas harus mendapatkan perhatian untuk mengatasinya, karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Contoh untuk ini adalah seperti adanya inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter. Sedangkan resiko khusus adalah sebaliknya, yaitu bersifat makro individual, dan dirasakan oleh perorangan atau unit usaha seperti pada resiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atau kekayaan. Untuk mengatasi kedua resiko tersebut, di negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” harus memberikan perlindungan kepada warga negaranya karena merupakan hak yang dijamin konstitusi dalam pemenuhannya. Negara memiliki kewajiban (*obligation*) dalam memenuhi, melindungi, dan menghargai hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya.

Dalam perkembangannya teori negara kesejahteraan ini banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis. Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas: “*The risk of unemployment,*

¹⁵⁴ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cet.II. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hlm. 7.

*accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*¹⁵⁵

Selanjutnya Lunstedt berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka.

Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Pendapat Lunstedts mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound,¹⁵⁶ namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.¹⁵⁷

Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan, sehingga apabila keinginan

¹⁵⁵ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*, Stanford University Press, California, 1992, hlm. 126.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 9-10.

¹⁵⁷ *Ibid.*

tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

b. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial Menurut Islam

Negara Islam bertanggung jawab secara hukum dan moral bagi tersedianya kebutuhan pokok umatnya. Dan inilah ciri-ciri khusus negara, yang selain melayani keperluan masyarakat juga bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kebutuhan hidup masyarakat. Setiap warga negara dijamin kebutuhan pokoknya. Prinsip dari kebutuhan pokok rakyat meliputi seluruh tatanan masyarakat muslim. Setiap individu dianggap bertanggung jawab terhadap dirinya, familinya, sanak saudaranya, masyarakat tempat dia hidup, dan akhirnya terhadap seluruh kemanusiaan. Islam memberikan semacam pendidikan moral dan melatih umatnya bahwa mereka mencari kekayaan bukanlah untuk mereka sendiri saja, melainkan juga untuk menolong anggota keluarga dan anggota masyarakat yang miskin.¹⁵⁸

Rasulullah menggambarkan tanggung jawab seseorang bagi perlindungan kesejahteraan sosial sebagai berikut: “Mereka yang menaati batas-batas yang telah digariskan oleh Tuhan dan mereka yang tidak adalah seperti orang-orang yang membeli kapal bersama-sama. Sebagian mereka naik di atas dan sebagian yang lain di bawah. Mereka yang berada di bawah harus naik tangga ke atas jika ingin mendapatkan air; mereka berpikir alangkah baiknya jika membuat lubang di bagian bawah (untuk mendapatkan air), agar tidak susah payah ke atas dan tidak mengganggu yang berada di atas sana. Jika orang-orang yang berada di atas membiarkan mereka berbuat demikian, maka akan rusaklah (kapal tersebut) dan selanjutnya; tetapi jika mereka menghentikan perbuatan itu, niscaya yang selamat bukan saja diri mereka sendiri, melainkan seluruh penumpang kapal”. (HR. Bukhari dan Muslim).

¹⁵⁸ Sayyid Qutb, *Tafsir Fi Zilalil Qur'an* (Dibawah Naungan Al Qur'an), diterjemahkan oleh As'ad Yasin, jilid XII, Gema Insani Press, Jakarta, 2004, hlm. 256.

Rasulullah dalam sabdanya itu menggambarkan secara tersurat hubungan antara kesejahteraan individu dengan kepentingan masyarakat umum. Kadang-kadang tindakan individu dapat meruntuhkan seluruh masyarakat. Jika individu diperkenankan mengumpulkan sebagian besar kekayaan masyarakat dan memboroskannya dalam kemewahan hidup atau juga menimbunnya, dan menghilangkan hak sebagian besar rakyat, maka tindakan itu cepat atau lambat akan merusak seluruh tatanan ekonomi. Dalam keadaan seperti ini, negara Islam mempunyai kewajiban untuk tampil berperan. Sesungguhnya setiap individu tidak bisa lepas dari tanggung jawabnya terhadap masyarakat, karena di dalam negara Islam setiap individu adalah pemberi perlindungan sekaligus yang diberi perlindungan.¹⁵⁹ Rasulullah menggambarkan tanggung jawab ganda seseorang dalam sabdanya: “Setiap kamu adalah pemberi perlindungan dan bertanggung jawab atas apa yang kamu beri perlindungan (di hari kiamat)”.

Begitu juga masyarakat akan dihisab dan ditanya oleh Tuhan dalam usaha mereka mengatasi orang-orang yang lemah dan miskin. Memperkuat yang lemah dan menyediakan harta yang cukup bagi orang-orang yang miskin agar mereka dapat terpenuhi kebutuhan pokoknya, adalah satu tanggung jawab. Juga adalah tanggung jawab masyarakat untuk tidak membiarkan jurang antara yang kaya dan yang miskin semakin melebar melampaui batas-batas alamiah; jika hal itu sampai terjadi, maka dibutuhkan langkah-langkah guna mengurangi perbedaan kekayaan sampai pada batas-batas alamiah kewajaran. Masyarakat juga harus menjaga hak milik orang-orang lemah dan yatim dari tangan para penyerang. Jika perbedaharaan negara tidak mencukupi, maka negara dapat memungut pajak kekayaan guna memenuhi kebutuhan mereka. Seperti halnya jika seseorang terlantar dalam keadaan lapar, telanjang, dan tuna wisma, maka pada hari kiamat seluruh masyarakat akan

¹⁵⁹ Pusat Bahasa, *Op. Cit.*, hlm. 1109.

dimintai tanggung jawab oleh Tuhan. Yang paling penting adalah bahwa masyarakat harus berusaha keras untuk meningkatkan jiwa persaudaraan, kasih sayang, dan gotong royong antara sesama anggotanya guna menghilangkan kemelaratan, karena merupakan dosa besar menelantarkan orang miskin dalam kondisinya yang memprihatinkan.

c. Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial di Indonesia

Pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia sesungguhnya mengacu pada konsep negara kesejahteraan. Dasar Negara Indonesia (sila kelima Pancasila) menekankan prinsip keadilan sosial dan secara eksplisit konstitusinya (Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (3) dan 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945) mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Namun demikian, amanat konstitusi tersebut belum dipraktekan secara konsekuen.¹⁶⁰

Baik pada masa Orde Baru maupun era reformasi saat ini, pembangunan kesejahteraan sosial baru sebatas jargon dan belum terintegrasi dengan strategi pembangunan ekonomi.¹⁶¹ Penanganan masalah sosial, masih belum menyentuh persoalan mendasar. Program-program jaminan sosial masih bersifat parsial dan karitatif serta belum didukung oleh kebijakan sosial yang mengikat.

PT KAI sebagai BUMN mengambil peran dalam melaksanakan peran negara kesejahteraan di bidang transportasi khususnya perkeretaapian. Peran negara kesejahteraan bagi kesejahteraan masyarakat di bidang transportasi kereta api, dilakukan melalui kebijakan restrukturisasi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan. Bukti riil dari kebijakan tersebut antara lain merubah visi PT KAI yaitu yaitu menjadi penyedia jasa perkeretaapian terbaik yang fokus pada pelayanan

¹⁶⁰ Knud D. Asplund, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia - PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm 49-50.

¹⁶¹ Edi Soeharto, Makalah: "Welfare State Dan Pembangunan Kesejahteraan Sosial", http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_28.html, 2003.

pelanggan dan memenuhi harapan *stakeholders* dan Misi PT KAI yaitu menyelenggarakan bisnis perkeretaapian dan bisnis usaha penunjangnya, melalui praktek bisnis dan model organisasi terbaik untuk memberikan nilai tambah yang tinggi bagi *stakeholders* dan kelestarian lingkungan berdasarkan 4 pilar utama : Keselamatan, Ketepatan waktu, Pelayanan dan Kenyamanan.

E. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berdasarkan Teori *Good Corporate Governance*

Teori *Good Corporate Governance* dipergunakan juga untuk mendampingi memecahkan permasalahan PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam meningkatkan *public service* karena dengan pendekatan teori *Good Corporate Governance* maka keputusan yang efektif yang bertujuan untuk mendorong dan mendukung pengembangan perusahaan, pengelolaan sumber daya dan risiko secara lebih efisien dan efektif, dan pertanggungjawaban perusahaan kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya dapat meningkat sehingga secara otomatis diharapkan PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam meningkatkan *public service* tercapai.

Good Corporate Governance sangat erat kaitannya dengan *Good Governance*. Surat Edaran Meneg. PM dan P. BUMN No.S. 106/M.PM P.BUMN/2000, tanggal 17 April 2000 tentang Kebijakan Penerapan CG, GCG diartikan sebagai suatu hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan yang efektif yang bersumber dari Budaya Perusahaan, Etika, Nilai, Sistem, Proses Bisnis, Kebijakan dan struktur Organisasi Perusahaan yang bertujuan untuk mendorong dan mendukung:

- a. Pengembangan perusahaan
- b. Pengelolaan sumber daya dan risiko secara lebih efisien dan efektif
- c. Pertanggungjawaban perusahaan kepada pemegang saham dan *stakeholders* lainnya.

Menurut Bank Dunia (*World Bank*), GCG sebagai kumpulan dari

hukum, peraturan, dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi, yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan agar berfungsi secara efisien untuk menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pegang saham ataupun masyarakat secara keseluruhan.¹⁶²

Forum *For Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) mendefinisikan *corporate governance* ialah seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan Perseroan.¹⁶³

Surat Keputusan Menteri BUMN No.117/M-MBU/2002 tanggal 31 Juli 2002 tentang Penerapan GCG pada BUMN, menyatakan pada Pasal 1 bahwa CG ialah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam waktu jangka panjang dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika.

Menurut Komite Cadbury, GCG adalah prinsip yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada para *shareholders* khususnya, dan *stakeholders* pada umumnya.¹⁶⁴ Kemudian dari Kelompok Negara maju (*Organization for Economic Cooperation and Development*) (OECD), mendefinisikan GCG sebagai cara-cara manajemen perusahaan bertanggungjawab pada *shareholder*-nya. Para pengambil keputusan di perusahaan haruslah dapat dipertanggungjawabkan, dan keputusan tersebut

¹⁶² Muh. Arief Effendi, *The Power of Good Corporate Governance, Teori dan Implementasi*, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm. 1-2.

¹⁶³ Misahardi Wilamarta, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Dalam Perseroan Terbatas*, Center for Education and Legal Studies, Jakarta, 2007, hlm. 7.

¹⁶⁴ Mas Achmad Daniri, *Lead By GCG*, Gagas Bisnis, Jakarta, 2014, hlm. 7.

mampu memberikan nilai tambah bagi *shareholders* lainnya.¹⁶⁵

Definisi dari OECD dan Komite Cadbury menyebutkan bahwa CG sebagai suatu sistem yang terdiri dari proses pengelolaan dan proses pengawasan terhadap pengelolaan.¹⁶⁶ Sedangkan dari *Center for European Policy Studies* (CEPS) memaparkan bahwa GCG ialah keseluruhan sistem yang dibentuk mulai dari hak (*right*), proses, serta pengendalian baik yang ada di dalam maupun di luar manajemen perusahaan.¹⁶⁷ Asian Development Bank (ADB) juga menjelaskan bahwa GCG mengandung empat nilai utama yaitu: *accountability, transparency, predictability* dan *participation*.¹⁶⁸

Menurut Lannoo pengertian dari GCG ialah “*corporate governance from this broader perspective: corporate governance can be defined as the whole system of rights, processes and controls established internally and externally over the management of a business entity with the objective of protecting the interests of all the stakeholders*.”¹⁶⁹

GCG didefinisikan sebagai suatu pola hubungan, sistem, dan proses yang digunakan oleh organ perusahaan (Direksi, Dewan Komisaris, RUPS) untuk memberikan nilai tambah kepada pemegang saham secara berkesinambungan dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, dengan berlandaskan peraturan perundangan dan norma yang berlaku.¹⁷⁰

Dari pemaparan definisi di atas, maka dapat disimpulkan GCG merupakan:¹⁷¹

1. Suatu struktur yang mengatur adanya pola hubungan harmonis tentang peran Dewan Komisaris, Dewan Direksi, Rapat Umum Pemegang Saham

¹⁶⁵ Iman Sjahputra Tunggal dan Amin Widjaja Tunggal, *Membangun Good Corporate Governance*, Harvarindo, Jakarta, 2002, hlm. 2.

¹⁶⁶ Wahyu Kurniawan, *Corporate Governance Dalam Aspek Hukum Perusahaan*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2012, hlm. 22.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Lutgart Vand Den Berghe, *International Standardization of GCG*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1999, hlm. 22.

¹⁷⁰ Mas Achmad Daniri, *Op.Cit.*, hlm. 9.

¹⁷¹ *Ibid.*

dan para *stakeholder* lainnya.

2. Suatu mekanisme *check and balance* yang mencakup perimbangan kewenangan atas pengendalian perusahaan yang dapat membatasi munculnya dua peluang: pengelolaan yang salah dan penyalahgunaan aset perusahaan.
3. Suatu proses yang transparan atas penentuan tujuan perusahaan, pencapaian dan pengukuran kinerjanya.

Teori yang digunakan selanjutnya ialah teori yang berasal dari prinsip-prinsip GCG itu sendiri yang terdiri dari lima prinsip dasar,¹⁷² diantaranya ialah:

1. *Transparency*

Transparansi yang dimaksudkan disini ialah adanya keterbukaan informasi dalam proses pengambilan keputusan ataupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai kegiatan perusahaan. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas.¹⁷³ Menurut peraturan dalam Pasar Modal Indonesia, informasi material dan relevan ialah informasi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan ataupun kebijakan, naik turunnya harga saham perusahaan, atau yang mempengaruhi secara signifikan risiko dan prospek usaha perusahaan yang bersangkutan.¹⁷⁴ Perusahaan diharapkan dapat menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat serta dapat dibandingkan dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya. Prinsip keterbukaan yang dianut oleh perusahaan tidak mengurangi kewajiban untuk memenuhi ketentuan kerahasiaan perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi. Transparansi merupakan landasan terciptanya kondisi fairness dalam bertransaksi. Aplikasi dari prinsip ini

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁷³ Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 208.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

terutama dalam proses pengadaan barang dan jasa, hubungan industrial dan transaksi bisnis dengan pelanggan, seperti pembelian surat berharga, ketentuan penempatan deposito berjangka, dan lain sebagainya.¹⁷⁵

2. *Accountability*

Accountability atau akuntabilitas ialah kejelasan fungsi, struktur, sistem serta pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Selain itu, perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar, menetapkan tugas dan tanggungjawab masing-masing organ perusahaan.

Makna terpenting adalah kemampuan mempertanggungjawabkan kepada pihak luar atas hasil pelaksanaan fungsi dan tugas pokok sebuah jabatan. Walaupun secara definisi hanya dikatakan akuntabilitas organ perseroan, tetapi pengertian ini dapat berlaku untuk semua jabatan di seluruh perusahaan, yang membedakan adalah pertanggungjawabnya. Pada organ perseroan (direksi dan komisaris), akuntabilitasnya terletak pada pemegang saham dan publik, sedangkan untuk jabatan lainnya, akuntabilitas terletak pada direksi sebagai penanggungjawab kepengurusan perseroan.

3. *Responsibility*

Responsibility ialah pertanggungjawaban perusahaan yang merupakan kesesuaian atau kepatuhan dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁶ Prinsip ini sangat erat kaitannya dengan prinsip akuntabilitas, karena akuntabilitas merupakan ekspresi dari prinsip pertanggungjawaban. Dalam penerapan prinsip ini, salah satu hal penting ialah memastikan apakah dalam operasi perusahaan semua kewajiban yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan sudah diperhatikan dan dipenuhi. Misalnya ketentuan mengenai perlindungan

¹⁷⁵ Leo J. Susilo dan Karlen Simarmata, *Good Corporate Governance pada Bank*, PT Hikayat Dunia, Bandung, 2007, hlm. 19.

¹⁷⁶ Mas Achmad Daniri, *Loc.Cit.*, hlm. 12.

konsumen atau persaingan usaha.¹⁷⁷

4. *Independency*

Independency ialah kemandirian yang merupakan suatu keadaan di mana perusahaan dikelola tanpa adanya intervensi dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁸ Melalui prinsip kemandirian, prinsip pertanggungjawaban dapat dilaksanakan dengan baik sehingga terbebas dari benturan kepentingan yang mungkin terjadi, baik karena kepentingan diri sendiri ataupun kepentingan golongan. Sebagaimana telah diatur dalam UUPT, penerapan prinsip kemandirian ini menegaskan kembali bahwa direksi dan komisaris perusahaan dalam menjalankan tugasnya haruslah mendahulukan kepentingan dan usaha perseroan.

5. *Fairness*

Fairness ialah kesetaraan dan kewajaran yang didefinisikan sebagai perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan perundang-undangan yang berlaku¹⁷⁹. Penerapan dari prinsip kewajaran ini sangat erat kaitanya dengan prinsip transparansi, karena hanya dengan keterbukaanlah pengawasan terhadap segala ketidakadilan dapat dilakukan. *Fairness* juga mencakup adanya kejelasan hak-hak pemodal, sistem hukum dan penegakan peraturan untuk melindungi hak-hak investor khususnya pemegang saham minoritas dari kecurangan. Bentuk kecurangan yang terjadi dapat berupa insider trading (transaksi yang melibatkan informasi orang dalam), *fraud* (penipuan), dilusi saham (nilai perusahaan berkurang), KKN, atau keputusan-keputusan yang dapat merugikan kembali seperti pembelian kembali saham yang sudah dikeluarkan, penerbitan saham baru, merger, akuisisi, atau pengambilalihan perusahaan lain.

¹⁷⁷ Leo J. Susilo dan Karlen Simarmata, *Op.Cit.*, hlm. 21.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 22.

¹⁷⁹ Mas Achmad Daniri, *Loc.Cit.*, hlm. 14.

Kelima prinsip GCG secara umum tersebut, berdasarkan *Forum Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) menjabarkan menjadi empat prinsip dasar GCG yakni *fairness, transparency, accountability, and responsibility*.¹⁸⁰

Prinsip-prinsip tersebut di atas diterjemahkan ke dalam enam aspek yang dijabarkan oleh OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) sebagai pedoman pengembangan kerangka kerja legal, institusional, dan pengaturan CG di suatu Negara. Keenam aspek tersebut adalah:¹⁸¹

1. Memastikan adanya basis yang efektif untuk kerangka kerja CG

Kerangka kerja CG mendukung terciptanya pasar yang transparan serta efisien sejalan dengan ketentuan perundangan, dan mengartikulasi dengan jelas pembagian tanggung jawab di antara para pihak, seperti pengawas, instansi pembuat regulasi dan instansi penegakannya.

2. Hak-hak dari pemegang saham dan fungsi kepemilikan

Hak-hak pemegang saham harus dilindungi dan difasilitasi.

3. Perlakuan setara terhadap seluruh pemegang saham

Seluruh pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing harus diperlakukan setara. Seluruh pemegang saham harus diberikan kesempatan yang sama untuk mendapatkan perhatian bila hak-haknya dilanggar.

4. Peran *stakeholders* dalam CG

Hak-hak para pemangku kepentingan (*stakeholders*) harus diakui sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kontrak kerjasama antara perusahaan dan para *stakeholders* harus dikembangkan dalam upaya bersama menciptakan aset, pekerjaan dan kelangsungan perusahaan.

5. Disklosur dan transparansi

¹⁸⁰ I Nyoman Tjager, dkk, *Corporate Governance-Tantangan dan Kesempatan bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, Prenhallindo, Jakarta, 2002, hlm. 19.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 16.

Disklosur atau pengungkapan yang tepat waktu dan akurat mengenai segala aspek material perusahaan, termasuk situasi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan *governance* perusahaan.

6. Tanggung jawab pengurus perusahaan (*corporate boards*)

Pengawasan Dewan Komisaris terhadap pengelolaan perusahaan oleh Direksi harus berjalan efektif, disertai adanya tuntutan strategis terhadap manajemen, serta akuntabilitas dan loyalitas Direksi dan Dewan Komisaris terhadap perusahaan dan pemegang saham.

Penerapan prinsip GCG pada umumnya diterjemahkan ke dalam bentuk pengaturan internal (*self regulation*) yang memuat filsafat bisnis perusahaan, panduan nilai-nilai yang mengatur cara mengelola perusahaan dalam mencapai tujuan bisnis, pedoman menghadapi pelanggan, distributor, pejabat pemerintah, dan pihak-pihak lainnya mempunyai hubungan dengan perusahaan, termasuk di dalamnya aturan yang mengatur perilaku persaingan sehat dengan pelaku usaha pesaingnya.¹⁸² Dalam penerapan kaidah-kaidah GCG, perusahaan dianjurkan membuat suatu kode etik perusahaan (*corporate code of conduct*) yang dasarnya memuat nilai-nilai etika bisnis. Etika bisnis merupakan seperangkat kesepakatan umum yang mengatur relasi antar pelaku bisnis dan antar pelaku bisnis dengan masyarakat, agar hubungan tersebut berjalan dengan baik dan fair.¹⁸³

Peraturan Menteri Negara BUMN No. 01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (GCG) pada Badan Usaha Milik Negara, maka dapat diketahui tujuan dari penerapan GCG ialah:

1. Mengoptimalkan nilai-nilai yang ada dalam BUMN itu sendiri agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat baik secara nasional ataupun secara internasional sehingga mampu mempertahankan keberadaannya dan hidup berkelanjutan untuk mencapai maksud dan tujuan dari BUMN;

¹⁸² Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 61.

¹⁸³ Hendrik Budi Untung, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 23.

2. Mendorong pengelolaan BUMN agar dapat dikelola secara professional, efisien, dan efektif serta mampu memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Organ Persero atau Organ Perum;
3. Mendorong agar Organ Persero/Organ Perum dalam membuat suatu keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi dengan nilai moral yang tinggi dan adanya rasa kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial BUMN terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN;
4. Meningkatkan kontribusi BUMN dalam perekonomian nasional;
5. Meningkatkan iklim yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Selain dari adanya tujuan GCG itu, sebuah perusahaan yang memperhatikan prinsip-prinsip dasar GCG merupakan sebuah faktor penting dalam pengambilan keputusan investasi. Terutama hubungan antara praktik CG dengan karakter investasi internasional. Jika penerapan GCG dilaksanakan secara konsisten dan efektif maka akan mendukung ke arah investasi, baik itu investasi yang berasal dari investor internasional ataupun investor domestik. Apalagi jika perusahaan tersebut tidak bergantung pada sumber daya dan modal asing, penerapan GCG akan menguntungkan investor domestik. Selain itu, GCG juga memberikan beberapa manfaat, yaitu:¹⁸⁴

1. Mengurangi *agency cost*

Yaitu biaya yang harus ditanggung oleh pemegang saham sebagai akibat dari adanya pendelegasian wewenang kepada pihak-pihak manajemen. Biaya ini dapat berbentuk sebuah kerugian akibat dari penyalahgunaan wewenang ataupun berupa biaya yang timbul untuk melakukan pengawasan guna mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.

2. Mengurangi biaya modal (*cost of capital*)

¹⁸⁴ Mas Achmad Daniri, *Loc.Cit.*, hlm. 18-19.

Yaitu sebagai dampak pengelolaan perusahaan yang baik menyebabkan tingkat bunga atas dana atau sumber daya yang dipinjam oleh perusahaan semakin kecil sesuai dengan tingkat risiko perusahaan.

3. Meningkatkan nilai saham perusahaan serta meningkatkan citra positif perusahaan di mata publik dalam jangka waktu yang panjang.
4. Menciptakan dukungan para *stakeholder* (para pemangku kepentingan) dalam lingkungan perusahaan terhadap keberadaan, strategi, dan kebijakan yang ditempuh perusahaan, karena pada umumnya para *stakeholder* ini mendapatkan manfaat yang maksimal dari segala tindakan dan operasi perusahaan dalam bentuk kemakmuran dan kesejahteraan.

5. Reputasi yang baik

Perusahaan yang menghargai hak pemegang saham dan kreditur serta memastikan berjalannya transparansi dan akuntabilitas keuangan yang lebih baik akan mendatangkan kepercayaan investor yang lebih baik juga.

6. Peringkat kredit yang baik

Dengan menerapkan standar CG yang kuat maka perusahaan akan mendapatkan peringkat kredit yang baik.

7. Mitigasi Risiko

Salah satu manfaat GCG adalah memitigasi risiko yang dapat dilakukan dengan cara; meningkatkan transparansi dan mengurangi terjadinya *fraud*, menetapkan proses bisnis dengan jelas yang disertai dengan tanggung jawab dan akuntabilitas dari setiap unsur perusahaan, guna meningkatkan kualitas pengambilan keputusan yang terbebas dari bias dan irasionalitas, standar CG yang kuat dapat memastikan perusahaan beroperasi demi kepentingan perusahaan.

8. Meningkatkan akses ke pasar modal.

Perusahaan yang telah melaksanakan GCG harus membuktikan hal tersebut telah dilaksanakan agar dipandang layak memperoleh modal

yang dibutuhkan.

Menurut *The Forum for Corporate Governance in Indonesia*, kegunaan dari *Corporate Governance* yang baik adalah:¹⁸⁵

1. Lebih mudah memperoleh modal;
2. Biaya modal (*cost of capital*) yang lebih rendah;
3. Memperbaiki kinerja usaha;
4. Mempengaruhi harga saham;
5. Memperbaiki kinerja ekonomi.

Untuk mewujudkan *good corporate governance*, PT KAI harus melakukan penegakan hukum atau patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik. Terkait dengan tata kelola perusahaan yang baik harus pula dibarengi dengan mengutamakan kepentingan *stakeholders* perkeretaapian sehingga kepercayaan masyarakat terhadap PT KAI semakin meningkat. PT KAI senantiasa harus berupaya menjalankan prinsip nilai-nilai etika tata kelola perusahaan yang baik yakni *Good Corporate Government* (GCG) yakni: *transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independency* dan *fairness* berdasarkan rasa keadilan.

Prinsip transparansi bagi PT KAI adanya keterbukaan informasi dalam proses pengambilan keputusan ataupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai kegiatan perusahaan. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas.

Prinsip akuntabilitas merupakan kejelasan fungsi, struktur, sistem serta pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Selain itu, perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar, menetapkan tugas dan tanggungjawab masing-masing organ perusahaan. mengharuskan melakukan pengungkapan yang tepat waktu dan akurat

¹⁸⁵ Eddi Wibowo, dkk, *Memahami Good Government Governance & Good Corporate Governace*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 98.

mengenai segala aspek material perusahaan, termasuk situasi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan *governance* perusahaan.

Prinsip pertanggungjawaban artinya kesesuaian atau kepatuhan dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengurus PT KAI yaitu Direksi dan Pengawasan Dewan Komisaris memastikan apakah dalam operasi perusahaan semua kewajiban yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan sudah diperhatikan dan dipenuhi terhadap pengelolaan perusahaan.

Prinsip *independency* artinya PT KAI memiliki kemandirian yang merupakan suatu keadaan di mana perusahaan dikelola tanpa adanya intervensi dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip *fairness* artinya PT KAI memiliki kesetaraan dan kewajaran atas perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan perundang-undangan yang berlaku.

Disamping prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik tersebut dilaksanakan, PT KAI juga harus melakukan pendekatan pada prinsip pengawasan, baik pengawasan internal perusahaan dimana manajemen dalam hal ini Direksi mempunyai peran yang sangat penting untuk mengontrol dan mengawasi perusahaan. Disamping itu pengawasan yang tidak kalah penting adalah pengawasan eksternal yang dilakukan secara struktural oleh Dewan Komisaris maupun Rapat Umum Pemegang Saham sebagai organ pengawasan tertinggi dalam Perusahaan Perseroan.

Pengawasan sangat erat berkaitannya dengan upaya menjaga kepercayaan masyarakat pengguna jasa transportasi kereta api dan *stakeholders* lainnya. Memelihara kepercayaan masyarakat pengguna jasa transportasi kereta api dan *stakeholders* harus terus diupayakan, oleh karena kepercayaan masyarakat pengguna jasa transportasi kereta api dan *stakeholders* dalam pelayanan publik merupakan faktor penentu, penting

dan krusial bagi tumbuh dan berkembangnya PT KAI sebagai operator perkeetaapian yang menyelenggarakan jasa transportasi kereta api.

F. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berdasarkan Teori Keadilan Teori Keadilan

Teori Keadilan peneliti gunakan untuk memecahkan rumusan masalah ketiga, karena dalam rumusan masalah ketiga ini menyangkut upaya yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang selama ini belum dianggap adil dalam melaksanakan *public service*-nya.

Encyclopedia Americana menyebutkan pengertian keadilan itu yang mencakup (a) kecenderungan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang haknya (*the contestant and perpetual disposition to render every man his due*), (b) tujuan dari masyarakat, manusia (*the end of civil society*), (c) hak untuk memperoleh suatu pemeriksaan dan keputusan oleh badan pengadilan yang bebas dan prasangka dan pengaruh yang tak selayaknya (*the right to obtain a hearing and delision by courth which is free of prejudice and improper*), (d) semua hak wajar yang diakui maupun hak-hak menurut hukum dalam arti teknis (*all recognized equitable right as well technical rights*), (e) suatu kebenaran menurut persetujuan dan umat manusia pada umumnya (*the dictate of right according to the consent of making generally*), (f) persesuaian dengan asas-asas keutuhan watak, kejujuran, dan perlakuan adil (*conformity with the principles of integrity, restitude, and just dealing*).¹⁸⁶ Keadilan tersebut dicapai melalui prinsip-prinsip keadilan, antara lain, “berikanlah kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*)”, dan “jangan merugikan orang (*neminem laedere*)”.¹⁸⁷

Memahami pengertian keadilan memang tidak sulit karena terdapat beberapa pengertian keadilan. Memahami tentang makna keadilan tidaklah

¹⁸⁶ The Liang Gie dalam M. Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Proses Of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hlm. 17.

¹⁸⁷ M. Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, *Ibid.*, hlm. 18.

semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para pakar, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.

Teori keadilan (*equity theory*) adalah gagasan bahwa semua orang ingin diperlakukan secara adil dan dengan demikian membandingkan kontribusi dan imbalan mereka sendiri dengan kontribusi dan imbalan rekan kerja mereka, untuk menentukan apakah mereka sudah diperlakukan secara adil.¹⁸⁸ Disini akan dijelaskan tentang beberapa teori keadilan yang terkait dengan kebijakan restrukturisasi.

1. Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum

Teori-teori hukum alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori hukum alam mengutamakan “*the search for justice*”.¹⁸⁹ Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut teori keadilan. Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice*.

2. Teori Keadilan Aristoteles

Pada zaman Yunani Kuno Aristoteles menyatakan bahwa keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang disebut hak. Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *Nichomachean Ethics*, *Politics*, dan *Rethoric*.

Lebih khususnya, dalam buku *Nichomachean Ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat umum

¹⁸⁸ <http://kamusbisnis.com/arti/teori-keadilan/>, 20 April 2017.

¹⁸⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 196.

Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.¹⁹⁰

Aristoteles membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Hal yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.¹⁹¹

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.¹⁹²

Pandangan Aristoteles yang sangat penting ialah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan, namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit, inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan dan yang dimaksudkan seperti ketika mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi setiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari perbedaan ini Aristoteles

¹⁹⁰ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, sebagaimana dikutip Muhammad Taufiq, *Keadilan Substansial, Memangkas Rantai Birokrasi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 15.

¹⁹¹ Fanani, Ahmad Zaenal dalam *Ibid*, hlm. 16.

¹⁹² Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, sebagaimana dikutip Muhammad Taufiq, *Ibid*.

menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan.

Pada yang keadilan korektif, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat.

Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.¹⁹³ Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan, jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini terlihat bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.¹⁹⁴

Aristoteles dalam membangun argumennya menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini tidak boleh dicampurkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat, karena berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 25.

¹⁹⁴ *Ibid.*

hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan sama yang lain, meskipun diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.¹⁹⁵

3. Teori Keadilan Sosial

Keadilan sosial adalah keadilan yang berhubungan dengan pembagian nikmat dan beban dari suatu kerja sama sosial khususnya yang disebut negara. Karena itu, dalam literatur keadilan sosial sering juga disebut keadilan distributif. Meski istilah tersebut tidak keliru, tetapi perlu diberi catatan bahwa keadilan sosial bukan sekadar masalah distribusi ekonomi saja, melainkan jauh lebih luas, mencakup keseluruhan, dimensi moral dalam penataan politik, ekonomi dan semua aspek kemasyarakatan yang lain. Dalam Bahasa Indonesia dikenal pula ungkapan keadilan struktural yang melihat keadilan, sosial maupun individual, lebih dari perspektif struktur sosial. Keadilan sosial digunakan sebagai istilah umum, yang sering disebut “keadilan” saja. Keadilan distributif dibedakan dari keadilan retributif, yaitu keadilan yang berkenaan dengan kontrol bagi pelaksanaan keadilan distributif, lebih berhubungan dengan keadilan legal atau hukum.¹⁹⁶

John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas, sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 26-27.

¹⁹⁶ Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern I*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 6.

paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas.

Rawls mengajarkan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap.

Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat, memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah, artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang, maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial

ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.¹⁹⁷

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

4. Teori Keadilan Hukum Murni

Pada abad ke-19, Hans Kelsen mengembangkan Teori Hukum Murni, keadilan menurut Hans Kelsen adalah suatu tatanan masyarakat yang mengatur hubungan timbal balik antar manusia yang mungkin diwujudkan, tetapi tidak harus selalu terwujud. Keadilan adalah sebuah norma manusia bila tingkah lakunya sesuai dengan norma-norma sebuah tatanan masyarakat yang dipandang adil, yaitu bila tatanan masyarakat yang mengatur tingkah laku anggota-anggotanya dapat memuaskan semua orang. Bagi Hans Kelsen keadilan tatanan masyarakat yang memberikan perlindungan terhadap suburnya pencari keadilan sebagaimana dikatakan dalam salah satu bukunya: “*My justice, then, is the justice of freedom, the justice of peace, the justice of democracy – the justice of tolerance*”.¹⁹⁸

5. Teori Keadilan Menurut Hukum Islam

¹⁹⁷ <http://vhiiianachatrine.wordpress.com/2013/07/12/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman-sederhana-buku-a/>, 20 April 2017.

¹⁹⁸ Hans Kelsen, 1957, *What Is Justice?* dalam Muhammad Taufiq, *Op.Cit.*, hlm. 22.

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.¹⁹⁹

Membahas mengenai keadilan, harus diketahui terlebih dahulu makna dari kata “adil” itu sendiri. Adil merupakan salah satu sifat yang harus dimiliki oleh manusia dalam rangka menegakkan kebenaran kepada siapa pun tanpa kecuali walaupun akan merupakan dirinya sendiri. Secara etimologis “adil” (*al-'adl*) berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, atau menyamakan yang satu dengan yang lain, sedangkan secara terminologis adil berarti mempersamakan sesuatu yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran sehingga sesuatu itu menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain. Adil juga berarti berpihak atau berpegang kepada kebenaran.²⁰⁰

Kata '*adl*' dalam berbagai bentuknya terulang sebanyak 28 kali dalam al-Qur'an. Kata '*adl*' sendiri disebutkan 13 kali, yakni pada Surat Al-Baqarah ayat 48, 123, dan 282; Surat An-Nisa' ayat 58; Surat Al-Ma'idah ayat 95, 106; Surat Al-An'am ayat 70; Surat An-Nahl ayat 76, 90; Surat Al-Hujurat ayat 9; serta Surat Ath-Thalaq ayat 2. Kata '*adl*' dalam Al-Qur'an memiliki aspek dan objek yang beragam, begitu pula pelakunya. Keragaman tersebut mengakibatkan keragaman makna '*adl*' (keadilan). Pengertian ini yang paling banyak terdapat dalam Al-Qur'an, antara lain pada Surat An-Nisa' ayat 3, 58 dan 129; Surat Asy-Syura ayat 15; Surat Al-Ma'idah ayat 8; Surat An-Nahl ayat 76, 90; dan Surat Al-Hujurat ayat 9. Kata '*adl*' dengan arti sama (persamaan) pada ayat-ayat

¹⁹⁹ Frederich, Carl Joachim sebagaimana dikutip Muhammad Taufiq, *Ibid*, hlm. 22.

²⁰⁰ Abdul Avis Dahlan (et. al), *Ensiklopedia Hukum Islam*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 25.

tersebut yang dimaksud adalah persamaan dalam hak.²⁰¹

Gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari diskursus tentang keadilan Ilahiah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan dimuka bumi tanpa bergantung pada wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu (Allah). Dalam hal inilah perbedaan-perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan-perbedaan tersebut berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan Ilahiah, dan perdebatan tentang hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu: Mu'tazilah dan Asy'ariyah.

Tesis dasar Mu'tazilah adalah bahwa manusia sebagai yang bebas bertanggung jawab di hadapan Allah yang adil. Selanjutnya baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar. Allah telah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat yang baik dan buruk secara obyektif ini merupakan akibat wajar dari tesis pokok kaum Mu'tazilah bahwa keadilan Allah tergantung pada pengetahuan obyektif tentang baik dan buruk, sebagaimana ditetapkan oleh nalar apakah Sang Pembuat hukum menyatakannya atau tidak. Kaum Mu'tazilah menyatakan kemujaraban nalar naluri sebagai sumber pengetahuan etika dan spiritual, dengan demikian kaum Mu'tazilah menegakkan bentuk obyektivisme rasionalis.²⁰²

Pendapat Mu'tazilah tersebut tentu mendapat tentangan, kaum Asy'ariah menolak gagasan akal manusia sebagai sumber otonomi pengetahuan etika. Kaum Mu'tazilah mengatakan bahwa baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh untuk menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikan-Nya untuk

²⁰¹ Muhammad Taufiq, *Op.Cit.*, hlm. 23.

²⁰² Mumtaz Ahmad, *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, Mizan, Bandung, 1994, hlm. 154-155.

mengarahkan kehidupan manusia. Bagi kaum Mu`tazilah tidak ada cara, dalam batas-batas logika biasa, untuk menerangkan hubungan kekuasaan Allah dengan tindakan manusia. Lebih realistis untuk mengatakan bahwa segala sesuatu yang terjadi merupakan hasil kehendak-Nya, tanpa penjelasan atau pembenaran, namun penting untuk membedakan antara tindakan manusia yang bertanggung jawab dan gerakan-gerakan yang dinisbahkan kepada hukum-hukum alam. Tanggung jawab manusia bukan merupakan hasil pemilihan bebas, suatu fungsi yang, menurut Mu`tazilah menentukan cara bertindak yang dihasilkan, namun hanya Allah semata-mata yang menciptakan segala tindakan secara langsung.

Dalam beberapa tindakan suatu kualitas tindakan sukarela digantikan kehendak Allah yang menjadikan seseorang sebagai wakil sukarela dan bertanggung jawab, karenanya, tanggung jawab manusia merupakan hasil kehendak ilahiah yang diketahui melalui bimbingan wahyu, jika tidak seperti itu nilai-nilai tidak memiliki dasar selain kehendak Allah yang mengenai nilai-nilai itu.²⁰³

Dalam (QS: Al-Baqarah: 213) dijelaskan bahwa manusia seluruhnya sebagai satu bangsa yang berhubungan dengan bimbingan universal sebelum bimbingan khusus melalui para Nabi yang diturunkan dan dengan demikian menganggap mereka semua secara bersama-sama bertanggung jawab untuk menegakkan keadilan: Berdasarkan bimbingan universal maka dapat dibicarakan tentang dasar-dasar natural-moral tingkah laku manusia di dalam Al-Quran. Ayat-ayat tersebut menunjuk kepada watak moral yang universal dan obyektif yang membuat semua manusia diperlakukan secara sama dan sama-sama bertanggung jawab kepada Allah. Perintah-perintah moral tertentu jelas didasarkan pada watak umum manusia dan terlepas dari keyakinan-keyakinan spiritual tertentu.

Semua bimbingan praktis pada akhirnya berasal dari sumber yang

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 156.

sama yaitu dari Allah, sesuai dengan konteks Al-Quran bahwa gagasan keadilan teistis menjadi relevan dengan tatanan sosial, karena secara logis membangkitkan keadilan obyektif universal yang mendarah daging dalam jiwa manusia. Dalam (QS. Al- Maidah: 48) dijelaskan bahwa watak obyektif dan universalitas keadilan yang disamakan dengan perbuatan-perbuatan baik (kebajikan-kebajikan moral) yang menjadi pedoman bagi masyarakat yang berlainan agama dan memperingatkan umat manusia untuk tampil dengan perbuatan-perbuatan baik.²⁰⁴

Dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa semua umat manusia harus berusaha keras menegakkan suatu skala keadilan tertentu yang diakui secara obyektif, tidak berhubungan dengan perbedaan keyakinan-keyakinan religius. Manusia yang ideal disebutkan sebagai manusia yang dapat menggabungkan kebajikan moral tersebut dengan kepasrahan religius yang sempurna, maka jelas disini dipunyai dasar untuk membedakan antara keadilan obyektif dan teistis, dimana keadilan obyektif diperkuat lagi oleh tindakan-religius kepatuhan kepada Allah. Dalam bidang keadilan obyektif universal manusia di perlakukan secara sama dan memikul tanggung jawab yang sama untuk menjawab bimbingan universal. Tanggung jawab moral asasiyah semua manusia pada tingkat bimbingan universal inilah yang membuatnya masuk akal untuk mengatakan bahwa Al-Quran menunjukkan sesuatu yang sama dengan pemikiran barat tentang hukum natural yang merupakan sumber keadilan positif dalam masyarakat yang berdasarkan persetujuan yang tak di ucapkan atau oleh tindakan resmi.

6. Keadilan Substansial

Menurut Ulpianus "*justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*". Keadilan adalah kehendak yang ajek dan menetap untuk memberikan kepada masing-masing bagiannya. Dalam

²⁰⁴ Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an, Al-Qur'an dan Terjemahannya, Departemen Agama, hlm. 154.

Bahasa Inggris terjemahannya berbunyi “*to give everybody his own*”, atau memberikan kepada setiap orang yang menjadi haknya. Inti dari pengertian tersebut bahwa memberikan masing-masing haknya dan tidak lebih, tetapi tidak kurang daripada haknya. Keadilan tidak dapat hanya diharapkan saja atau dianjurkan saja. Keadilan mengikat setiap orang, sehingga orang mempunyai kewajiban.²⁰⁵

Pengertian keadilan lain dikemukakan oleh O. Notohamidjojo, yakni keadilan itu menuntut perlawanan terhadap kesewenang-wenangan kepada manusia, keadilan memberikan kepada masing-masing haknya, dengan kata lain keadilan merupakan postulat (tuntutan atau dalil, yang tidak dapat dibuktikan, yang harus diterima untuk memahami fakta atau peristiwa tertentu) bagi perbuatan manusia. Karena keadilan menuntut untuk melihat sesama manusia sebagai manusia, mewajibkan memanusiaikan manusia (*Vermenschlichung den Menshen*). Keadilan menempatkan pihak lain sebagai subjek. Keadilan menuntut perlakuan seperti orang diperlakukan. Keadilan mengucilkan kesewenang-wenangan.²⁰⁶

7. Keadilan Substansial dalam Perspektif Pancasila

Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi dan sumber dari segala sumber hukum bangsa dan negara Indonesia, bukan terbentuk secara mendadak serta bukan hanya diciptakan oleh perorangan sebagaimana yang terjadi pada ideologi-ideologi lain di dunia. Secara kausalitas Pancasila sebelum disahkan menjadi dasar filsafat negara, nilai-nilainya telah ada dan berasal dari bangsa Indonesia sendiri yang berupa nilai-nilai adat istiadat, kebudayaan dan nilai-nilai religius.²⁰⁷

Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta

²⁰⁵ Arief Nugroho dan Dyah Hapsari Prananingrum, *Ketidakadilan Dalam Perjanjian Jual Beli Sayur*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10. No. 2 September 2007, hlm. 212.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Maryanto, *Urgensi Pembaruan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila*, Jurnal Hukum, Vol. XXV, No. 1, April 2011, hlm. 423.

menyebutnya sebagai Teori Hukum Pancasila. Teori Hukum Pancasila adalah sebuah teori hukum yang mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai landasan ontologis, epistemologis dan bahkan aksiologisnya. Hukum sebagai suatu produk (struktur hukum) harus berdasarkan pada asas-asas hukum. Asas-asas hukum Pancasila antara lain:²⁰⁸ *Pertama*, Asas ketuhanan, mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum yang bertentangan, menolak atau pun bermusuhan dengan agama maupun kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; *Kedua*, Asas perikemanusiaan, mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi harkat martabat manusia; *Ketiga*, Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan, bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum yang mempersatukan kehidupan berbangsa dengan menghormati keragaman dan kekayaan budaya bangsa; *Keempat*, Asas demokrasi, mendasarkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk terhadap hukum bukan sebaliknya. Sistem demokrasi harus dilandasi nilai permusyawaratan, kebijaksanaan dan hikmah; *Kelima*, Asas keadilan sosial, bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di depan hukum.

Di samping itu, Pancasila menjadi sangat aksiomatik dan juga ilmiah dalam ukuran kesepakatan kolektif bangsa Indonesia. Kelima sila Pancasila membentuk serangkaian sistem ideologis, filosofis yang logik saintifik sebagai dasar hukum utama yang menempatkannya sebagai *grundnorm*, sehingga merupakan sumber dari segala sumber hukum.²⁰⁹

Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah merupakan cerminan nilai-nilai kemanusiaan, kerakyatan dan keadilan. Nilai-nilai Pancasila menjadi landasan dalam pembentukan

²⁰⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 137-139.

²⁰⁹ Prasetyo Rijadi dan Sri Priyati, *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila*, dalam Buku *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 33.

hukum yang aspiratif. Pancasila menjadi sumber nilai dan sumber norma bagi pembangunan hukum. Dalam pembaruan hukum, Pancasila sebagai cita-cita hukum yang berkedudukan sebagai peraturan yang paling mendasar (*Staats fundamental norm*) di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasila menjadi sumber dari tertib hukum di Indonesia.

Pengertian keadilan dapat juga dilihat dari perspektif lain, seperti artian sempit/etimologi, artian luas/terminologi, dan artian dalam/radix sebagai berikut:

1. Arti keadilan secara Etimologi/Sempit

Kata keadilan berasal dari bahasa Arab al-‘adl yang berarti keadaan yang terdapat dalam jiwa seseorang yang membuatnya menjadi lurus.²¹⁰ Keadilan berasal dari kata kerja ‘adalah yang berarti pertama, meluruskan atau duduk lurus, mengamandemenkan atau merubah. Kedua, melarikan diri, berangkat atau mengelak dari satu jalan (yang keliru) menuju jalan lain yang benar. Ketiga, sama atau sepadan atau menyamakan. Keempat, menyeimbangkan atau mengimbangi, sebanding atau berada dalam suatu keadaan yang seimbang.²¹¹

Kata ‘keadilan’ dalam bahasa Inggris adalah ‘*justice*’ yang berasal dari bahasa latin ‘*justisia*’. Kata ‘*justice*’ memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair, (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman, dan (3) sebagai orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan.

Kata ‘adil’ dalam bahasa Indonesia dan dalam bahasa Arab al-‘adl’ yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak,

²¹⁰ Harun Nasution, *Islam Rasional Gagasan dan Pemikiran*, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 61.

²¹¹ Majid Khaddury, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm. 8.

penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan.

2. Arti keadilan secara Terminologi/Luas

Artian keadilan secara luas dapat ditemukan dari berbagai pendapat para filsuf (ahli pikir) yang jumlahnya puluhan. Dari pendapat itu antara pendapat yang satu dengan lainnya berbeda. Walau demikian, beragam pendapat itu hakikatnya memiliki kesamaan.

Pengertian keadilan secara terminologi dalam lingkup dunia pemikiran modern dapat dijabarkan dalam beberapa pendapat tokoh di bawah ini:

- a. Menurut Plato, keadilan diproyeksikan pada diri manusia. Sehingga yang dikatakan adil adalah orang yang dapat mengendalikan diri dan perasaannya dengan akal.
- b. Menurut Socrates, keadilan akan tercipta bila warga negara sudah merasakan bahwa pemerintah sudah melakukan tugasnya dengan baik. Socrates memproyeksikan keadilan pada pemerintahan, sebab pemerintah adalah pimpinan pokok yang menentukan dinamika masyarakat.
- c. Menurut Ibnu Taymiyyah, keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan.²¹²
- d. Menurut John Rawls, prinsip paling mendasar dari keadilan adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi mereka yang wajar, karena itu, supaya keadilan dapat tercapai maka struktur konstitusi politik, ekonomi, dan peraturan mengenai hak milik haruslah sama bagi semua orang.

²¹² <http://jamaluddinmahasari.wordpress.com/2012/04/22/pengertian-keadilan-diambil-dari-pendapat-para-ahli/>, 20 April 2017.

- e. Menurut Hobbes, keadilan sama dengan hukum positif, maka hukum positif menjadi satu-satunya norma untuk menilai apa yang benar dan salah, atau adil dan tidak adil. Pemikiran ini kemudian tampak dalam Immanuel Kant. Menurutnya, hak atas kebebasan individu pada titik sentral konsepnya tentang keadilan. Keadilan akan terjamin apabila warga mengatur perilaku dengan berpedoman pada nilai-nilai universal.
 - f. Menurut Franz Magnis Suseno keadilan itu menuntut agar semua orang dalam situasi yang sama diperlakukan dengan sama. Dalam bidang hukum berarti bahwa hukum berlaku umum, hukum diseluruh dunia sama saja dan hukum tidak mengenal pengecualian.²¹³
3. Arti keadilan secara Dalam/Radix.

Pengertian keadilan secara dalam/radix adalah keadilan memiliki artian yang multidimensional, yaitu keadilan sebagai fitrah manusia, keadilan sebagai asa pancasila dan keadilan sebagai tujuan hukum.

a. Keadilan sebagai fitrah Manusia

Keadilan adalah fitrah manusia, karena itu keadilan merupakan pilar kehidupan, baik sebagai pribadi, keluarga, maupun masyarakat.

b. Keadilan sebagai Asas Pancasila

Dalam sila kelima Pancasila disebutkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan sila keadilan sosial ini, manusia Indonesia harus sadar hak dan kewajiban untuk menciptakan keadilan secara proporsional, yaitu adil sesuai hakikat kodrat manusia sebagai makhluk individu, makhluk sosial, dan makhluk Tuhan. Keadilan proporsional manusia dapat menghindari sifat tidak terpuji, seperti:

²¹³ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Utama, Jakarta, 1994, hlm. 81.

rakus, korup, ingin menang sendiri, sewenang-wenang/dhalim dan bengis.²¹⁴

Praktek kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, secara mendasar (*grounded, dogmatic*) dimensi kultur seyogyanya mendahului dua dimensi lainnya, karena di didalam dimensi lainnya, karena didalam dimensi budaya itu tersimpan seperangkat nilai (*value system*). Selanjutnya sistem nilai ini menjadi dasar perumusan kebijakan (*policy*) dan kemudian disusul dengan pembuatan hukum (*law making*) sebagai rambu-rambu yuridis dan *code of conduct* dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yang diharapkan akan mencerminkan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan.²¹⁵

Telah disepakati bahwa bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki pijakan fundamental yang harus dijadikan landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana tercermin dalam Mukaddimah Konstitusi 1945, khususnya alinea ke-4. Pembukaan Konstitusi yang memuat butir-butir sila dalam Pancasila, menjadi pedoman yang jelas kehidupan berbangsa dan bernegara. Lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip (i) Ketuhanan Yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan; dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan

²¹⁴ Asmoro Achmadi, *Filsafat Pancasila dan Kewarganegaraan*, RaSAIL, Semarang, 2009, hlm. 13.

²¹⁵ Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional-Tema: Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan*, diselenggarakan oleh BPHN-Dep-Keh dan HAM RI., Denpasar 14-18 Juli 2003.

kesejahteraan umum; (ii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial. Masyarakat Indonesia sekarang ini tidak hanya mendambakan sekedar adanya peraturan hukum, tetapi lebih dari itu, masalah yang kemudian mengemuka dan muncul ke permukaan ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini. Masyarakat semakin merindukan suatu tatanan hukum yang tidak hanya melayani hukum itu sendiri dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*) di semua lini kehidupan, namun juga penegakan hukum dalam rangka pelayanan bagi masyarakat (*public service*), kemanfaatan hukum bagi kehidupan rakyat, serta keadilan sosial bagi sebagaimana amanat konstitusi.

c. Keadilan sebagai Tujuan Hukum

Secara umum tujuan hukum, adalah untuk mewujudkan keadilan, memberikan kemanfaatan dan mewujudkan kepastian hukum, namun terkadang tujuan hukum yang begitu ideal disalahgunakan sehingga hukum dijadikan sebagai kendaraan politik untuk melegitimasi dan melanggengkan kekuasaan, hukum dijadikan alat untuk menindas kelompok lemah serta berbagai pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Kini hukum seakan jauh dari tujuannya untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat.

Upaya mengembalikan hukum pada tujuannya menurut Lawrence Meir Friedmann, ada tiga komponen yang harus diperbaiki, yaitu:

- 1) Substansi (*substance*) hukum atau materi hukum artinya setiap produk hukum hendaknya dapat memberikan perlindungan dan menjamin hak-hak masyarakat terutama kelompok marjinal.
- 2) Struktur (*structure*) hukum, atau aparat penegak hukum artinya para penegak hukum (hakim, jaksa dan polisi) hendaknya bersikap

arif dalam menegakkan hukum, serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

- 3) Kultur hukum (*legal culture*), atau budaya hukum artinya setiap produk hukum agar selalu mempertimbangkan hukum dan budaya yang hidup dan terpelihara di dalam masyarakat.

Jika ketiga komponen tersebut di atas dapat diperbaiki, maka perlindungan masyarakat sebagai tujuan hukum dapat terwujud dalam realitas kehidupan sehari-hari. Hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat: (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaedah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*), biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti yang sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau di bidang perdata melibatkan peran advokat (pengacara) dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.

Pada dasarnya hukum senantiasa berkembang mengikuti perkembangan masyarakat. Pada waktu tertentu hukum menjadi pengawas dan pelindung masyarakat, sehingga tercipta keamanan, ketenteraman dan keadilan sekaligus tujuan hukum terwujud dalam

kehidupan nyata. Pada gilirannya masyarakat terhindar dari tindak kekerasan dan berbagai pelanggaran hak asasi manusia.²¹⁶

Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi dan sumber dari segala sumber hukum bangsa dan negara Indonesia, bukan terbentuk secara mendadak serta bukan hanya diciptakan oleh perorangan sebagaimana yang terjadi pada ideologi-ideologi lain di dunia. Secara kausalitas Pancasila sebelum disahkan menjadi dasar filsafat negara, nilai-nilainya telah ada dan berasal dari bangsa Indonesia sendiri yang berupa nilai-nilai adat istiadat, kebudayaan dan nilai-nilai religius.²¹⁷

Hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah merupakan cerminan nilai-nilai kemanusiaan, kerakyatan dan keadilan. Nilai-nilai Pancasila menjadi landasan dalam pembentukan hukum yang aspiratif. Pancasila menjadi sumber nilai dan sumber norma bagi pembangunan hukum. Dalam pembaruan hukum, Pancasila sebagai cita-cita hukum yang berkedudukan sebagai peraturan yang paling mendasar (*Staats fundamental norm*) di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasila menjadi sumber dari tertib hukum di Indonesia.

Prinsip keadilan sosial dalam Pancasila sebagaimana telah disepakati sebagai Dasar Negara Sila Kelima Pancasila berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Hal ini berarti mewajibkan manusia Indonesia untuk menyadari hak dan kewajiban untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagaimana telah disepakati bahwa sebagai dasar negara, Sila Kelima Pancasila menentukan bahwa “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, hal ini berarti mewajibkan manusia Indonesia untuk menyadari hak dan kewajiban untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Untuk itulah dikembangkan sikap adil terhadap

²¹⁶ <http://walangjurnal.wordpress.com/2012/09/17/keadilan-sebagai-tujuan-hukum/>, 20 April 2017.

²¹⁷ Maryanto, *Urgensi Pembaruan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila*, Jurnal Hukum, Vol. XXV, No. 1, April 2011, hlm. 423.

sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain.²¹⁸

Dalam penyelenggaraan kegiatan usaha transportasi kereta api PT KAI mengimplementasikan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain dalam bentuk *public service* sesuai dengan nilai-nilai etika tata kelola perusahaan yang baik yakni *Good Corporate Government (GCG)* yakni : *transparency, accountability, responsibility, independency dan fairness*.

Prinsip transparansi yang berkeadilan dilakukan dengan memberikan publikasi yang akurat terhadap informasi yang dibutuhkan *stakeholders* misalnya informasi reservasi tiket KA H-90, jumlah perjalanan kereta api pada *peak seasons*, *stand formasi* jumlah rangkaian KA. Transparansi akan memberikan rasa keadilan sosial bagi seluruh penumpang baik penumpang kelas eksekutif, kelas bisnis dan kelas ekonomi dan para *stakeholders* lainnya.

Prinsip akuntabilitas yang berkeadilan merupakan kejelasan fungsi, struktur, sistem serta pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif. Selain itu, perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar, menetapkan tugas dan tanggungjawab masing-masing organ perusahaan. Prinsip akuntabilitas mengharuskan melakukan pengungkapan yang tepat waktu dan akurat mengenai segala aspek material perusahaan, termasuk situasi keuangan, kinerja, kepemilikan, dan *good governance* perusahaan.

Prinsip pertanggungjawaban yang berkeadilan artinya kesesuaian atau kepatuhan dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PT KAI sekurang-kurangnya memberikan *public service* sesuai dengan peraturan yang berlaku antara lain paling tidak atau sekurang-kurangnya

²¹⁸ Soejadi, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, 1999, hlm. 96.

memenuhi kriteria Standar Pelayanan Minimum yang diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 48 Tahun 2015 Tentang Standard Pelayanan Minimum Angkutan Orang Dengan Kereta Api disebut SPM. Prinsip pertanggungjawaban *public service* yang berkeadilan menuntut jadwal perjalanan kereta api yang tersusun dalam Grafik Perjalanan Kereta Api (GAPEKA) harus dipenuhi berdasarkan kinerja *on time performance*. Operasi KA harus dilakukan peningkatan performansi yang ideal yaitu KA tepat berangkat dan KA tepat datang.

Prinsip independenci yang berkeadilan artinya PT KAI memiliki kemandirian yang merupakan suatu keadaan di mana perusahaan dikelola tanpa adanya intervensi dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam operasi KA berdasarkan Grafik Perjalanan Kereta Api (GAPEKA) PT KAI harus memiliki kemandirian bebas dari intervensi dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip *fairness* yang berkeadilan artinya PT KAI memiliki kesetaraan dan kewajiban atas perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak penumpang kereta api dan *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian pengangkutan dengan kereta api dan perundang-undangan yang berlaku. Peningkatan *public service* melalui Standard Operating Procedure (SOP) pelayanan penumpang : *one passenger one sit, boarding pass system, e-ticketing, park and rides, electrical charges on train, ect.*

Rekontruksi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan secara realistik dapat efektif dan efisien untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan jika norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *public service* bersifat realistik mempunyai keefektifan aturan hukum²¹⁹ untuk mewujudkan kesejahteraan

²¹⁹ Lego Karjoko, Ibis, hlm 8. dalam Hari Purwadi, Reformasi Hukum Nasional : Problem dan Prospeknya, dalam Satya Arianto dan Ninuk Triyanti, Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi, Rajawali Pers, Jakarta 2009, hlm 64-65 menyatakan : Keefektifan aturan

dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan pula.

Pancasila sebagai paradigma pembangunan hukum ditunjukkan dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan nasional yang harus selalu memperhatikan dan menampung aspirasi rakyat. Prinsip keadilan sosial dalam *public service* perkeretaapian harus ditingkatkan. Pada masa *peak seasons* hari libur, hari besar nasional, libur semester, libur lebaran, libur natal dan tahun baru. Sering terjadi Pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan tidak memberikan subsidi pada penumpang kereta api ekonomi, dikarenakan keterbatasan anggaran yang telah ditetapkan dalam DIPA pada APBN. Padahal hal PT KAI telah melakukan kegiatan penambahan jadwal operasi KA ekonomi sebagai bentuk peningkatan *public service* yang berkeadilan.

G. Pelaksanaan *Public Service* PT Kereta Api Indonesia (Persero) berdasarkan Teori Restrukturisasi

Teori Restrukturisasi peneliti gunakan untuk memecahkan rumusan masalah ketiga, karena dalam rumusan masalah kedua ini menyangkut upaya yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang selama ini belum dianggap adil dalam melaksanakan *public service*-nya, sehingga perlu dilakukan restrukturisasi dalam tubuh PT Kereta Api Indonesia (Persero) dengan mengembangkan struktur organisasinya sehingga rentang kendali menjadi lebih pendek dan keputusan yang tepat yang sesuai dengan keinginan pelanggan dapat segera diambil.

1. Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan restrukturisasi, perlu dikaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau

hukum sangat ditentukan oleh sifatnya yang realistik, dapat diakses dan jelas. Hukum yang realistik secara sederhana dapat dimaknai dengan merujuk pada pandangan instrumentalisme seperti dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha. Pandangan kaum instrumentalisme menekankan bahwa hukum dilihat sebagai kepentingan sosial tertentu (*law as an instrument of a particular social interest*). Tamanaha mengemukakan bahwa pandangan hukum (legal rules), institusi hukum (legal institutions) dan proses hukum (*legal process*) secara sadar dilihat oleh seseorang atau kelompok sebagai alat (*tool*) atau cara (*mean*) untuk mencapai tujuan. Tujuan-tujuan yang diletakkan terbuka dan tidak terbatas, bergerak dari tujuan personal ke ideologi sampai tujuan sosial, seperti maksimalisasi kesejahteraan sosial (*finding a balance of competing interest*).

dalam bahasa inggris sering didengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan²²⁰ adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.²²¹

Carl J. Frederick sebagaimana dikutip Leo Agustino, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.²²²

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan

²²⁰ Wayne Parson memberikan definisi kebijakan sebagai: "*Political sagacity; statecraft; prudent conduct; craftiness; course of action* definisi berikut ini: "*Policy, statesmanship, administration, wisdom, plan, role, action*, Wayne Parson, *Op.Cit.*, hlm. 14.

²²¹ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 20.

²²² Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 7.

- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.²²³

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika dikatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.²²⁴

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.²²⁵

Menurut Irfan Islamy kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.²²⁶ James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan

²²³ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 40-50.

²²⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, hlm. 15.

²²⁵ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses & Analisis Kebijakan*, UNY Press, 2009, hlm. 11.

²²⁶ Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, UII Press, 2010, hlm. 12.

adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).²²⁷

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.²²⁸

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.²²⁹

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu. Dengan kata lain pada hakikatnya kebijakan mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang

²²⁷ James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, sebagaimana dikutip M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 17.

²²⁸ Budi Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 18.

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 17.

mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil, dan dilaksanakan.

2. Pengertian Restrukturisasi

Selanjutnya peneliti kemukakan mengenai restrukturisasi. Restrukturisasi berasal dari kata re- dan struktur, maka struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Menurut Handoko, restrukturisasi organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.²³⁰

Menurut Gitosudarmo, struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi dimana proses untuk menciptakan struktur tersebut, dan pengambilan keputusan tentang alternatif struktur disebut dengan nama desain organisasi.²³¹ Selanjutnya, Robbins mengartikan restrukturisasi organisasi sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.²³²

²³⁰ T. Hani Handoko, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 2006, hlm. 114.

²³¹ Indriyo Gitosudarmo dan I Nyoman Sudita, *Perilaku Organisasi*, BPFE, Yogyakarta, 2001, hlm. 90.

²³² P. Stephen Robbins, *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*. Arcan, Jakarta, 1995, hlm. 77.

Restrukturisasi merupakan induk dari berbagai upaya perusahaan untuk memperbaiki kinerja di masa depan. Restrukturisasi korporat (*corporate restructuring*) pada prinsipnya merupakan kegiatan atau upaya untuk menyusun ulang komponen-komponen perusahaan supaya masa depan korporat memiliki kinerja yang lebih baik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. PT KAI merupakan BUMN Perusahaan Perseroan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT).

Mengenai pengertian “Perseroan Terbatas” dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, dapat ditemukan pada undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT) Pasal 1 angka (1) Undang-undang tersebut yang menentukan: Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Dari pengertian yang diberikan tersebut di atas ada lima hal pokok yang dapat dikemukakan mengenai PT meliputi Pertama, merupakan suatu badan hukum; Kedua, didirikan berdasarkan perjanjian; Ketiga, menjalankan usaha tertentu; Keempat, memiliki modal yang terbagi dalam saham-saham; Kelima, memenuhi persyaratan undang-undang.²³³

Sebagai badan hukum, PT merupakan subjek hukum yang mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban perdata, dapat digugat dan menggugat di depan hakim. Pasal 7 ayat (5) UUPT menentukan bahwa Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya

²³³ Ahmad Yani & Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 7.

Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan. Dengan demikian status badan hukum PT diperoleh sejak akta pendirian badan hukum PT tersebut disahkan menteri (dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM).

Kata “Perseroan” menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas sero (saham). Sedangkan kata “terbatas” menunjuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang tidak melebihi nilai nominal saham yang diambil bagian dan dimilikinya. Karena modalnya terdiri dari saham-saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan perusahaan dapat dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan.²³⁴

PT merupakan badan usaha dan besarnya modal Perseroan tercantum dalam anggaran dasar. Kekayaan perusahaan terpisah dari kekayaan pribadi pemilik perusahaan sehingga memiliki harta kekayaan sendiri. Setiap orang dapat memiliki lebih dari satu saham yang menjadi bukti pemilikan perusahaan. Perseroan sebagai badan hukum memiliki modal dasar yang disebut juga Authorized capital, yakni jumlah modal yang disebutkan atau dinyatakan dalam akta pendirian atau Anggaran Dasar Perseroan.²³⁵

Selain ditentukan dalam peraturan perundang-undangnya, pemilihan bentuk badan usaha PT juga banyak dilakukan karena banyaknya keuntungan yang diperoleh dengan dipilihnya bentuk badan usaha PT ini. Sri Rejeki Hartono mengemukakan alasan sebagai berikut.

PT pada umumnya mempunyai kemampuan untuk mengembangkan diri, mampu mengadakan kapitalisasi modal dan sebagai wahana yang potensial untuk memperoleh keuntungan baik bagi instansinya sendiri maupun bagi para pendukungnya (pemegang saham). Oleh karena itu, bentuk badan usaha ini sangat diminati oleh masyarakat.²³⁶

²³⁴ Muh.Afni Nazar, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Citra Harta Prima, Jakarta, 2000, hlm. 98.

²³⁵ Sri Rejeki Hartono, *Beberapa Aspek Permodalan Pada Perseroan Terbatas*, Yogyakarta, 1995, hlm. 2.

²³⁶ *Ibid.*, hlm. 6.

Pendapat ini mendasarkan pada kenyataan bahwa PT mempunyai kemampuan untuk mengembangkan diri dan dapat memberikan keuntungan baik kepada organisasinya maupun kepada para pemegang sahamnya.

Lebih lanjut Sri Rejeki Hartono mengatakan:

Masih terdapat beberapa alasan praktis, antara lain: Pertama, setiap jenis usaha mempunyai jangkauan relatif luas, pada izin operasionalnya selalu menyatakan bahwa perusahaan yang bersangkutan harus berbentuk badan hukum (pilihan utama pasti Perseroan terbatas); Kedua, setiap jenis usaha yang bergerak di bidang keuangan diisyaratkan dal bentuk badan hukum, pilihan utama adalah juga Perseroan terbatas; Ketiga, perusahaan yang berpeluang memanfaatkan bursa modal hanyalah Perseroan terbatas, maka sangat wajar apabila peningkatan jumlah PT di Indonesia semakin besar.²³⁷

Untuk memberikan kesempatan kepada PT untuk tumbuh dan berkembang diperlukan iklim usaha yang sehat dan efisien. Untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan efisien salah satunya dapat dilakukan dengan perluasan atau ekspansi perusahaan. Perluasan atau ekspansi perusahaan ini dapat dilakukan melalui penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan perusahaan akan tercipta persaingan yang sehat dan kompetitif diantara PT-PT yang ada. Hal ini karena hanya PT-PT yang sehat dan kompetitif saja yang akan bertahan, karena mampu memenuhi kebutuhan dan dapat diterima pasar. Namun demikian upaya untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan efisien ini harus tetap mengacu pada asas pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 dimana asa pembangunan ekonomi nasional yang dianut oleh negara kita adalah asas kekeluargaan.

Berdasarkan pemikiran tersebut maka upaya penciptaan iklim dunia usaha yang sehat dan efisien tidak boleh mengarah pada penguasaan dan pemusatan kekuatan sumber daya ekonomi pada suatu kelompok atau golongan tertentu saja. Oleh karena itu tindakan pengembangan dan perluasan usaha melalui penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan PT

²³⁷ Munir Fuady, 2001, *Hukum Tentang Akuisisi, Take Over dan LBO*, Citra Aditya, Bandung, hlm.5.

harus memperhatikan kepentingan Perseroan, pemegang saham, karyawan Perseroan dan masyarakat, termasuk pihak ketiga yang berkepentingan, agar tindakan pengembangan dan perluasan usaha melalui penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan PT yang mendorong ke arah terjadinya monopoli, monopsoni atau persaingan usaha tidak sehat dapat dicegah dan dihindari sejak awal.

Salah satu bentuk perluasan atau ekspansi perusahaan yang banyak dilakukan adalah dengan melakukan akuisisi atau pengambilalihan perusahaan. Akuisisi menjadi cara pengembangan eksternal yang banyak dilakukan perusahaan atau grup perusahaan, karena Perseroan terbatas (PT) merupakan bentuk organisasi perusahaan (BOP) yang banyak dipergunakan dan akomodasi terhadap penanaman modal langsung (PML) dan penanaman modal tidak langsung (PMTL) baik dari dalam negeri maupun luar negeri.²³⁸

Berbeda dengan Merger dan konsolidasi, di dalam akuisisi tidak ada perusahaan yang meleburkan diri atau membubarkan diri. Dengan akuisisi tidak ada perusahaan yang lenyap dan tidak ada pula perusahaan yang baru yang terbentuk. Hal ini dianggap lebih praktis bagi perusahaan-perusahaan yang akan memperluas dan mengembangkan usahanya karena tidak perlu diadakan suatu pendaftaran perusahaan baru ataupun suatu perubahan Anggaran Dasar perusahaan.

Mengenai pengertian dari penggabungan/Merger, tercantum dalam Pasal 1 angka (9) UUPT yang menentukan:

Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

Merger menurut definisi yang diberikan dalam *Encyclopedia Of Banking and Finance* adalah:

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 3.

*a combination of two or more corporations, where the dominant unit absorbs the passive unit, the former continuing operations, usually under the same name.*²³⁹

Menurut jenisnya, Merger meliputi. Pertama, Merger konglomerat (*conglomerate Merger*), dimana perusahaan-perusahaan yang bergabung bukanlah *competitor*, pelanggan atau pemasok yang satu terhadap yang lainnya, seperti halnya Merger horizontal dan Merger vertikal. Tipe Merger konglomerat ini dibedakan lagi dalam jenis Tipe perluasan geografis (*Geographic Extension*), dipakai guna memperluas pangsa pasar; Tipe perluasan produk (*Product Extension*), dilakukan antara sesama produsen dari barang-barang yang mirip atau hampir sejenis, tetapi bukan kompetitor; Tipe konglomerat murni (*Pure Conglomerate Merger*), merupakan Merger dari dua perusahaan, dimana perusahaan-perusahaan yang bergabung tersebut tidak memiliki pangsa pasar yang hampir sejenis, ataupun secara fungsional tidak memiliki pangsa pasar yang hampir sejenis, ataupun secara fungsional tidak memiliki hubungan ekonomis, seperti kedua tipe di atas. Kedua, Merger dalam satu grup, yang dibedakan dalam: tipe down stream Merger, dimana induk perusahaan Merger masuk ke dalam anak perusahaan; dan kebalikannya tipe up stream merger, dimana anak perusahaan masuk ke dalam induk perusahaannya. Ketiga, Merger horizontal, yang terjadi antar kompetitor; dan Merger vertikal antara pemasok dengan konsumen atau pelanggannya, atau pabrikan dengan distributornya. Keempat, Merger segitiga (*Triangle Merger*), merupakan Merger antara dua perusahaan dimana asset, hak dan kewajiban dari salah satu perusahaan yang bubar tersebut, dialihkan kepada anak perusahaan dari perusahaan yang tetap exist tersebut.²⁴⁰

Pengertian mengenai konsolidasi/peleburan tercantum dalam Pasal 1 angka (10) UUPT yang menentukan:

²³⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 85.

²⁴⁰ Fred BG Tumbuan, *Tugas dan Wewenang Perseroan Terbatas menurut UUPT PPh*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 22.

Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum Perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.

Dalam konsolidasi/peleburan, dua atau lebih Perseroan meleburkan diri sehingga yang kemudian muncul adalah satu Perseroan baru dengan status badan hukum dan nama yang baru, sedangkan nama dan status badan hukum Perseroan-Perseroan yang meleburkan diri menjadi hapus atau berakhir karena hukum.²⁴¹

Istilah yang banyak digunakan adalah “akuisisi”, akan tetapi UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas dan peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan pengambilalihan Perseroan Terbatas menggunakan istilah “pengambilalihan”.

Istilah “Akuisisi” tersebut berasal dari bahasa Inggris, “*acquisition*”. Yang dimaksud dengan “*acquisition*” atau “*take over*” adalah pengambilalihan suatu kepentingan pengendalian perusahaan oleh suatu perusahaan oleh perusahaan lain (*one company taking over controlling interest in another company*). Atau secara lebih gamblang, yang dimaksud dengan akuisisi (*take over*) adalah pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.

Pengertian dari “pengambilalihan” dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan Perseroan Terbatas yang menyatakan:

pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang Perseroan untuk mengambil alih baik seluruh ataupun sebagian besar saham Perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap Perseroan tersebut.

Akuisisi dalam dunia hukum dan bisnis adalah setiap perbuatan hukum untuk mengambilalih sebagian atau seluruh saham dan atau aset

²⁴¹ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 7.

suatu perusahaan. Namun demikian, baik undang-undang Nomor 40 tahun 2007 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas mengartikan akuisisi perusahaan sebagai suatu akuisisi saham saja, tidak termasuk akuisisi aset atau akuisisi lain seperti akuisisi bisnis.

Tujuan restrukturisasi adalah:

- a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan
- b. Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara
- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
- d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.

Berbicara kebijakan dan restrukturisasi, akan berkaitan dengan penerapan kebijakan dan restrukturisasi tersebut pada sebuah organisasi, yang dalam penelitian ini yaitu organisasi PT KAI. Restrukturisasi organisasi merupakan suatu kebijakan manajemen dalam upaya meningkatkan performa organisasi yang bertujuan untuk mengoptimalkan efektivitas kerja pegawai dalam meningkatkan produktivitas kerja sesuai tujuan organisasi. Restrukturisasi ini berkaitan dengan seberapa besar struktur organisasi akan dibentuk berdasarkan pertimbangan penilaian kinerja yang didasarkan pada bentuk struktur yang lama.

Proses restrukturisasi organisasi dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa faktor, yaitu tujuan organisasi, kepemimpinan, struktur hirarki, beban kerja, dan komposisi pegawai. Melakukan perubahan terhadap struktur organisasi berarti melakukan perubahan terhadap tata kerja organisasi. Proses perubahan tersebut lebih dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi.

Mintzberg mengartikan restrukturisasi sebagai berikut:

*In the case of organization structure, design means turning those knobs that influence the division of labor and the coordinating mechanism, thereby affecting how the organizational functions how material, authority, information and decision processes flow through.*²⁴²

²⁴² Henry Mintzberg, *The Structuring Of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1979, hlm. 65.

(Dalam hal struktur organisasi, struktur berarti menekan tombol/knop yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi-fungsi organisasi, bagaimana proses material, otorial, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada).

Pendapat tersebut menegaskan, bahwa pembentukan struktur organisasi bertujuan untuk menjalankan fungsi-fungsi organisasi secara efektif. Tujuan suatu organisasi merupakan landasan untuk menentukan model struktur organisasi yang sesuai, karena melalui struktur organisasi tersebut, berbagai sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya material diatur dan dikelompokkan.

Adapun pengertian restrukturisasi organisasi menurut Suad Husnan dan Enny Pudjiastuti bahwa “restrukturisasi organisasi merupakan kegiatan untuk merubah struktur organisasi”. Dengan demikian, jelaslah bahwa restrukturisasi merupakan upaya untuk merubah struktur organisasi yang berkaitan dengan peningkatan produktivitas kerja pegawai dalam mencapai tujuan organisasi yang diharapkan.²⁴³

Selanjutnya Mintzberg juga mengemukakan tentang empat aspek desain atau restrukturisasi beserta parameternya. Keempat aspek itu adalah:

1. *Design of position dengan parameter:*
 - a. *Job specialization*
 - b. *Behavior formalization*
 - c. *Training and indoctrination*
2. *Design of superstructure dengan parameter:*
 - a. *Unit grouping*
 - b. *Unit size*
3. *Design of lateral linkage dengan parameter:*
 - a. *Planing and control system*
 - b. *Liaison device*
4. *Design of decision making system dengan parameter: Vertical and horizontal decentralization.*²⁴⁴

²⁴³ Suad Husnan dan Enny Pudjiastuti, *Dasar-dasar Manajemen Keuangan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2004. hlm. 401.

²⁴⁴ Henry Mintzberg, *Op.Cit.*, hlm. 67.

Menurut Robbin, “Perubahan struktural berfokus pada teknik-teknik yang mempunyai dampak terhadap sistem struktur organisasi”, ini berarti akan meninjau pola wewenang yang berubah, akses terhadap informasi, alokasi imbalan, teknologi dan sebagainya.²⁴⁵

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat dikemukakan bahwa restrukturisasi sebagai upaya mendesain kembali struktur organisasi yang mengarah pada upaya menata ulang seluruh aspek potensial yang dimiliki organisasi, sehingga efektivitas, produktivitas dan kinerja pegawai dapat lebih ditingkatkan.

Dalam pengertian luas, menurut Bramantyo Djohanputro, restrukturisasi dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis:

1. Restrukturisasi portofolio/asset merupakan kegiatan penyusunan portofolio perusahaan supaya kinerja perusahaan menjadi semakin baik yang termasuk ke dalam portofolio perusahaan adalah setiap asset, unit bisnis, unit divisi, unit usaha atau SBU (*Strategi Business Unit*) maupun anak perusahaan.
2. Restrukturisasi model/keuangan adalah penyusunan ulang komposisi perusahaan supaya kinerja keuangan menjadi lebih sehat. Kinerja keuangan dapat dievaluasi berdasarkan laporan laba/rugi, laporan arus kas dan posisi modal perusahaan.
3. Restrukturisasi manajemen/organisasi merupakan penyusunan ulang komposisi manajemen, struktur organisasi, pembagian kerja, sistem operasional, yang berkaitan dengan masalah manajerial dan keorganisasian. Dalam hal ini restrukturisasi manajerial/organisasi perbaikan kinerja diperoleh melalui beberapa cara antara lain dengan pelaksanaan yang lebih efisien dan efektif, pembagian wewenang yang lebih baik sehingga keputusan tidak berbelit-belit dan kompetensi staf yang lebih mampu menjawab permasalahan di setiap unit kerja.²⁴⁶

Sejalan dengan perkembangan peradaban manusia, maka organisasi sebagai salah satu fenomena manusia modern, juga terus melakukan perubahan untuk menjaga eksistensinya. Menurut Clay Carr dalam bukunya *Choice, Chance and Organizational Change* mengemukakan:

²⁴⁵ Stephen Robbins dan Tomoty A. Judge, *Perilaku Organisasi, Organizational Behavior*, Terjemahan Diana Angelica, Ria Cahyani dan Abdul Rosyid, Salemba Empat, Jakarta, 2008, hlm. 420.

²⁴⁶ Bramantyo Djohanputro, *Op.Cit.*, hlm. 33-34.

*Successful change is very expensive in nature, Successful change is also very expensive for organizations. Organizational change is incredibly fast and uses virtually no resources in the process. Organizational change actually quite expensive, even wasteful and perhaps dangerous.*²⁴⁷

Keberhasilan perubahan secara alami sangat mahal. Keberhasilan perubahan pada organisasi juga sangat mahal. Perubahan organisasional adalah kecepatan luar biasa dengan menggunakan sumber-sumber usaha yang tidak asal-asalan di dalam prosesnya. Perubahan organisasi kenyataan sesungguhnya mahal, bahkan boros dan mungkin berbahaya. Robbin dan Conter mengemukakan bahwa “Perubahan organisasional yakni setiap perubahan yang terkait dengan orang, struktur atau teknologi”. Dengan demikian tugas manajer itu akan relatif lebih gampang.²⁴⁸

Perencanaan juga akan menjadi sederhana karena masa depan tidak akan berbeda dengan hari ini. Masalah perancangan organisasi yang efektif akan pula terpecahkan karena lingkungan akan bebas dari ketidakpastian dan tidak perlu beradaptasi.

Kekuatan-kekuatan yang mendorong perubahan organisasi yaitu kekuatan eksternal dan kekuatan internal. Kekuatan eksternal antara lain pasar, peraturan pemerintah, teknologi dan perubahan ekonomi, sedangkan kekuatan internal cenderung berasal dari operasi internal organisasi tersebut atau dari dampak perubahan-perubahan eksternal. Kekuatan internal diantaranya modifikasi strategi organisasi, kerja yang dinamis, peralatan baru dan sikap ketidakpuasan karyawan.

Perubahan orang mengacu pada perubahan sikap, penghargaan, persepsi dan perilaku karyawan. Perubahan struktur meliputi semua perubahan di bidang hubungan wewenang, mekanisme koordinasi, tingkat sentralisasi, perancangan ulang pekerjaan atau variabel struktural yang

²⁴⁷ Clay Carr, *Choice, Chance & Organizational Change: Practical Insights from Evolution for Business Leaders & Thinkers*, sebagaimana dikutip Tati Jumawati, *Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Tata Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Pegawai Di Badan Perpustakaan Dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat*, Tesis, Universitas Pasundan, Jawa Barat, hlm. 29.

²⁴⁸ Robbin dan Conter dalam *Ibid.*, hlm. 30.

serupa. Sedangkan perubahan teknologi meliputi modifikasi cara kerja yang dilakukan atau metode dan peralatan yang digunakan.

Selanjutnya menurut Kotler mengemukakan sebagai berikut:

*To date, major change efforts have helped some organizations Adapt Significantly to shifting conditions, have improved the competitive standing of others, and have positioned a few for a far better future. But in to many situations the improvements have been disappointing and the carriage has been appalling, with wasted resources and burned-out, scared, or frustrated employee.*²⁴⁹

Saat ini, banyak upaya-upaya perubahan telah membantu sejumlah organisasi secara signifikan mampu menyesuaikan/beradaptasi dengan perubahan kondisi yang ada, telah meningkatkan posisi bersaing dengan lainnya dan telah memposisikan secara lebih untuk masa depan. Tetapi banyak juga situasi perbaikan telah menurunkan dan berakhir secara mengejutkan, dengan memboroskan dan menghabiskan sumber-sumber, serta terjadinya perasaan ketakutan dan frustasi para karyawan.

Namun demikian Champy, menyatakan sikap lebih optimis, dengan menyebutkan: *"Now we must not only manage change, we must create change – big change and fast"* (sekarang kami tidak hanya mengelola perubahan, kami harus menciptakan perubahan-perubahan besar dan sangat cepat).²⁵⁰

Perubahan organisasi perlu diimbangi dengan melakukan rekayasa ulang (*Re-Engineering*). Menurut Nick Obolensky mengemukakan bahwa:

Rekayasa ulang adalah usaha yang dilakukan suatu organisasi untuk mengubah proses dan kendali internalnya dari suatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional, menjadi struktur pipih yang horizontal, lintas fungsional dan berlandaskan kerjasama tim yang berfokus pada proses untuk membuat pelanggan nyaman.²⁵¹

²⁴⁹ Philip Kotler, *Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control (Manajemen Pemasaran)*, Terjemahan Hendra Teguh, S.E, Ak dan Ronny A. Rush, S.E, Ak , ed. 6, Erlangga, Jakarta, 1996, hlm. 3.

²⁵⁰ M. Hammer dan J. Champy, *Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution*, Harper Collins, New York, 1993, hlm. 9.

²⁵¹ Nick Obolensky, *Practical Business Re-engineering*, Kogan Page Limited, London, 1996, hlm. 3.

Melalui perekayasa ulang organisasi diharapkan bahwa fungsi organisasi secara keseluruhan akan mampu meningkatkan kualitas organisasi itu sendiri. Suatu organisasi yang memiliki struktur tradisional harus mampu mengembangkan diri dalam rangka memenuhi tuntutan lingkungannya.

Organisasi yang paling mungkin berhasil dalam rekayasa ulang adalah yang sudah memiliki kadar tinggi dari:

1. Kepemimpinan yang dapat menciptakan visi, nilai-nilai yang jelas dan menciptakan iklim yang membuat para eksekutif unit bisnis, manager dan pejabat-pejabat lini dapat tumbuh berkembang dan mempunyai arti dalam setiap cara suatu pekerjaan dilakukan.
2. Nilai-nilai bersama :
 - a. Kerjasama tim di semua tingkat
 - b. Hubungan erat, khususnya dengan pemegang saham, pelanggan dan pemasok
 - c. Perubahan dan keinginan untuk mendominasi pasar²⁵²

Pengaruh internal organisasi sangat berperan dalam upaya melakukan rekayasa ulang. Pada dasarnya melakukan rekayasa ulang berarti melakukan suatu perubahan dan perubahan itu sendiri memerlukan persiapan yang matang dalam perencanaan, kesiapan dari sumber daya organisasi, keandalan para pegawainya dan koordinasi serta komunikasi baik di lingkungan internal maupun eksternal.

Selanjutnya Obolensky, berpendapat bahwa:

Kebanyakan orang tidak suka berubah. Fakta menunjukkan, satu-satunya saat orang menyukai perubahan adalah bila orang lain berubah, atau jika keadaan diluar berubah, dan menguntungkan bagi si individu". Masalahnya dalam dunia yang berubah begitu cepat, tindakan-tindakan lama seringkali tidak dapat memenuhi kebutuhan baru. Perubahan yang terjadi menuntut adanya inovasi-inovasi dalam organisasi.²⁵³

Perubahan struktur organisasi dilihat dari konteks kebijakan publik menurut Kristiadi untuk mempercepat perbaikan kualitas aparatur pemerintah, terutama dalam perbaikan kualitas pelayanan publik terdapat 8

²⁵² Tati Jumawati, *Op.Cit.*, hlm. 31.

²⁵³ Nick Obolensky, *Op.Cit.*, hlm. 5-7.

(delapan) bidang prioritas untuk perubahan struktur organisasi adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pengawasan manajemen internal
2. Penerapan analisi jabatan
3. Pengembangan jabatan fungsional
4. Meningkatkan kualitas kepemimpinan
5. Menyederhanakan prosedur pelayanan masyarakat
6. Meningkatkan manajemen pelayanan publik.
7. Merancang sistim informasi manajemen
8. Penekanan pada otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota²⁵⁴

Kebijakan restrukturisasi Perusahaan perkeretaapian sejak perusahaan berbentuk DKA RI sampai dengan PJKA dan PERUMKA selanjutnya berubah menjadi PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dilatar belakangi monopoli kegiatan usaha di bidang perusahaan perkeretaapian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas konsep *monopoli* berakhir dan berubah menjadi *multi akses multi operator*.

Secara konseptual perusahaan persero akan dikelola secara profesional dan mandiri dengan pengelolaan yang berbasis pada penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance (GCG)*. Sebagai badan hukum yang mandiri, PT KAI pada masa yang akan datang disamping adanya persaingan di lingkungan persaingan badan usaha perkeretaapian, juga PT KAI dituntut untuk tetap eksis dalam menghadapi persaingan moda transportasi lainnya yang semakin kompetitif. Keadaan ini secara konseptual akan mendorong manajemen PT. Kereta Api Indonesia (Persero) untuk merubah paradigma pengelolaan perusahaan ke arah yang lebih efisien. Apabila pertimbangan secara konseptual tersebut dapat diwujudkan, maka Negara sebagai pemegang saham setidaknya memperoleh dua keuntungan yakni mengurangi beban Negara dalam membiayai layanan

²⁵⁴ Kristiadi dalam *Ibid*, hlm. 32.

perkertaapian dan mendapatkan keuntungan berupa dividen dari laba yang dihasilkan PT. Kereta Api Indonesia (Persero).

H. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berdasarkan Teori Tindakan Komunikatif

Tindakan Komunikatif peneliti gunakan untuk memecahkan rumusan masalah ketiga, karena upaya yang dilakukan PT Kereta Api Indonesia (Persero) yang selama ini belum dianggap adil perlu dikomunikasikan sehingga tujuan pelaksanaan *public service* dengan melakukan restrukturisasi dalam tubuh PT Kereta Api Indonesia (Persero) dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Realitas aktual dewasa ini ditandai dengan meningkatnya mobilitas sosial, kesadaran kultural yang lebih luas, dan globalisasi ekonomi. Ketiga gejala tersebut telah menjadikan asumsi-asumsi tradisional tentang masyarakat menjadi terisolasi, atau dengan kata lain konsep masyarakat homogen dalam pemikiran politik menjadi lebih dicurigai. Masyarakat kemudian lebih digambarkan sebagai *multicultural*.²⁵⁵ Pengandaian-pengandaian sebagaimana muncul dalam ‘politik demarkasi’ yang mengandaikan adanya kotak-kotak komunitas homogen yang membingkai individu-individu, menjadi sebuah pengandaian yang secara kognitif dan normatif mengingkari realitas. Pluralitas menjadi bagian dari karakter sosial yang meski diterima dan dijadikan bagian dari bangunan analisis dan konstruksi sosial.

Pada sisi lain, meningkatnya komunikasi internasional telah membuat interaksi antar budaya dan tradisi menjadi sedemikian lebih kuat, walau masih dihantui oleh keraguan tentang status ontis dari kesamaan identitas dan kepentingan. Sudah menjadi kebutuhan dari umat manusia dewasa ini, bahwa penteorian tentang ‘hak-hak asasi manusia’ tanpa penelitian kedalam jenis-jenis manusia yang berbeda sebagaimana

²⁵⁵ John Christman, *Social and Political Philosophy, A contemporary Introduction*, Routledge, London & New York, 2002, hlm. 2.

dikonseptualisasikan sekarang akan merupakan hal yang sangat kontroversial.²⁵⁶ Aspek ontologism epistemologis terkait dengan kategori-kategori dasar tentang manusia dan masyarakat kemudian menjadi mengemuka. Titik pandang transendental atas hakikat manusia dan masyarakat mulai dipertanyakan. Namun apabila kerangka normatif transendental dalam memahami manusia dan masyarakatnya ditolak, adakah kerangka 'normatif' lain yang menghargai pluralitas budaya atau pluralitas struktural yang tidak terjebak dalam pluralisme? Masih adakah kerangka 'normatif' yang mampu merangkum segala perbedaan tanpa kehilangan daya pengarah menuju masyarakat damai sejahtera?

Jurgen Habermas yang lahir pada tahun 1929 adalah pemikir kontemporer yang mencurahkan usahanya untuk menjawab persoalan-persoalan dasar di atas melalui dan berpijak dari suatu tradisi yang disebut Teori Kritis. Teori Kritis yang dipahami sebagai 'teori sosial yang dikonsepsikan dengan intensi praktis', merupakan buah pikiran yang muncul dari refleksi yang luas tentang hakikat pengetahuan, struktur penelitian sosial, dasar normatif interaksi sosial, dan tendensi-tendensi politis, ekonomis, dan sosio-kultural dari jaman ini.²⁵⁷ Habermas juga dinilai sebagai seorang teoritikus neo-marxian, yang pada tahun-tahun awal karirnya dia secara langsung sudah diasosiasikan dengan Madzab Kritis. Sekalipun dia memberikan sumbangan penting pada Teori Kritis, selama bertahun-tahun dia menggabungkan teori marxian dengan banyak masukan teori yang lain dan menghasilkan serangkaian gagasan teoritis yang sangat khas.²⁵⁸ Habermas adalah juru bicara yang paling kuat dan berpengaruh sekarang ini dari tradisi Madzab Frankfurt.²⁵⁹

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Thomas McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, The MIT Press, London, 1978, hlm. 1.

²⁵⁸ George Ritzer, *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots, The Basics*, McGraw Hill, Boston, 2003, hlm. 132.

²⁵⁹ Katherine Miller, *Communications Theories: Perspectives, Processes, and Contexts*, McGraw Hill, Boston, 2002, hlm. 64.

Dia telah membuat kajian yang paling khusus tentang komitmen epistemologis dari teori kritis sebagaimana terlihat dalam upaya dia untuk mengembangkan lebih lanjut garis pemikiran yang telah dibuat oleh pemikir-pemikir Madzab Frankfurt. Habermas tertarik untuk menunjukkan adanya kaitan antara kekuasaan dan pengetahuan dengan memaparkan suatu 'politik epistemologi'.²⁶⁰ Teori Habermas mengungkapkan kebutuhan epistemologis dan etis bagi adanya suatu komitmen pada sebagian pemikir untuk secara kritis merefleksikan keyakinan-keyakinan pribadi dan sosialnya.²⁶¹ Arah aksiologis yang demikian kiranya mampu menjawab kebutuhan pengembangan ilmu sosial dan juga ilmu humaniora, terlebih ilmu-ilmu humaniora memiliki kesulitan metodologis khusus yang meski juga diatasi, yakni bahwa pada ilmu-ilmu humaniora secara umum, dan khususnya pada filsafat, tidak terdapat sebuah 'metode' yang melindungi dari kemungkinan terjadi kekeliruan 'metodologis' sebagaimana misalnya jika dibandingkan dengan metode yang terdapat pada ilmu-ilmu eksperimental dan statistik.²⁶²

The Theory of Communicative Action memiliki tiga tujuan yang terkait satu dengan yang lain. (1) Mengembangkan konsep rasionalitas yang tidak lagi terikat dan dibatasi oleh premis-premis subjektif filsafat modern dan teori sosial. (2) Mengonstruksi konsep masyarakat dua level yang mengintegrasikan dunia kehidupan dan paradigma sistem. (3) Menyusun sketsa berdasarkan latar belakang teori kritis tentang modernitas, menganalisis, dan membahas patologi-patologi dengan suatu cara yang lebih menyarankan adanya perubahan arah daripada pencapaian objek pencerahan. Pada prinsipnya, penjelasan dalam tindakan komunikatif oleh Habermas yaitu: (1) pergeseran dari konsep tindakan teleologis (monologis) ke konsep tindakan komunikatif dalam dunia kehidupan; (2) penyatuan

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 66.

²⁶¹ Ben Endres, 1996, "Habermas and Critical Thinking", http://www.ed.uiuc.edu/EPS-Yearbook/96_docs/endres.html, hlm. 1.

²⁶² John Christman, *Op.Cit.*, hlm. 9.

perspektif dunia kehidupan dengan perspektif teori sistem; dan (3) integrasi sosial masyarakat tidak dapat tercapai tanpa hukum, dengan adanya hukum masyarakat memiliki kerangka kelakuan, meringankan beban diskursus dalam masyarakat.

Secara garis besar, arti teori tindakan komunikasi Habermas adalah sebagai berikut. (1) Masyarakat akan berkembang bukan arah kekuasaan tapi ke arah komunikasi rasionalitas bukan lagi teknis dan instrumental tapi ke arah komunikasi. Rasionalitas mendorong manusia melakukan perbuatan komunikatif untuk meraih pengertian satu sama lain sehingga tercipta masyarakat yang komunikatif anggota saling berelasi untuk mencapai saling pengertian. (2) Berkomunikasi bukan dengan teror dan kekerasan, gangguan terhadap komunikasi menyebabkan kekerasan 'patologi komunikasi' sehingga perlu akal budi dan tindakan untuk mencapai saling pengertian. Melalui etika diskursus masyarakat dengan pluralitas dan pandangan dasar dapat hidup bersama secara damai. (3) Tindakan komunikasi mengarah pada suatu pencapaian yang lebih tinggi, lebih luhur, lebih bebas, dan lebih bernilai. Dalam arti, tindakan komunikatif bersifat emansipatoris berorientasi menyelamatkan. (4) Agama berada dalam situasi sulit untuk beresonansi secara kognitif terhadap pluralisme yang terjadi akibat modernisme. Akal budi komunikatif tidak akan eksklusif terhadap agama tetapi akan berkoeksistensi dengan agama, berdampingan dengan agama, dan terns kritis terhadap agama.

I. Restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) Berdasarkan Teori Bekerjanya Hukum

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan

tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum. Lawrence M. Friedman menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum (berupa lembaga hukum), substansi hukum (peraturan perundang-undangan) dan kultur hukum atau budaya hukum. Ketiga komponen tersebut mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi. Sedangkan pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Dengan demikian hukum dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya dan diharapkan ketiga elemen tersebut berfungsi optimal.

Menurut Lawrence Meir Friedman ada tiga unsur yang mempengaruhi bekerjanya hukum adalah:

1. Struktur hukum (*legal structure*)
2. Substansi hukum (*legal substance*)
3. Kultur hukum (*legal culture*)²⁶³

Secara singkat menurut Lawrence Meir Friedman untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu sebagai berikut:

1. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin.
2. Substansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu.
3. Kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

²⁶³ Achmad Ali. “*Kepurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*”, Ghalia Indonesia. Jakarta. 2002, hlm. 2.

Untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi 8 (delapan) asas atau delapan prinsip legalitas, seperti menurut Fuller sebagai berikut:

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang tidak bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.²⁶⁴

Menurut Satjipto Raharjo secara sosiologis fungsi hukum²⁶⁵ adalah:

1. *Social control* (kontrol sosial)

Social control yaitu mempengaruhi warga masyarakat agar bertingkah laku sejalan dengan apa yang telah digariskan sebagai aturan hukum termasuk nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Yang termasuk lingkup kontrol sosial adalah:

- a. Perbuatan norma-norma hukum, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang.
- b. Menyelesaikan sengketa dengan masyarakat.
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, yaitu dalam hal terjadi perubahan-perubahan sosial.

2. *Social engeneering* (rekayasa sosial)

- a. Penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau

²⁶⁴ Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebagai Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 3.

²⁶⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

keadaan masyarakat sebagaimana diinginkan oleh pembuat hukum.

- b. Fungsi ini lebih mengarah pada pembahasan sikap dan perilaku masyarakat dirasa mendatang sesuai dengan keinginan pembuat undang-undang.

Hukum sebagai idealisme memiliki hubungan yang erat dengan konseptualisasi keadilan secara abstrak. Apa yang dilakukan oleh hukum adalah untuk mewujudkan ide dan konsep keadilan yang diterima oleh masyarakatnya ke dalam bentuk yang konkrit, berupa pembagian atau pengolahan sumber-sumber daya kepada masyarakatnya. Hal demikian itu berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat atau negara yang berorientasi kesejahteraan dan kemakmuran. Hakikat dari pengertian hukum sebagai suatu sistem norma, maka sistem hukum itu merupakan cerminan dari nilai-nilai dan standar elit masyarakat, masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan kelompok mereka.

Pada hakekatnya hukum sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Sistem hukum merupakan cerminan dari nilai-nilai dan standar elit masyarakat, masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan kelompok mereka. Berbicara masalah hukum pada dasarnya membicarakan fungsi hukum di dalam masyarakat.

Karena kebijakan dalam bidang hukum akan berimplikasi kepada masalah politik yang sarat dengan diskriminasi terhadap kelompok lain. Untuk memahami bagaimana fungsi hukum itu, ada baiknya dipahami terlebih dahulu bidang pekerjaan hukum. Sedikitnya ada 4 (empat) bidang pekerjaan yang dilakukan oleh hukum, yaitu:

1. Merumuskan hubungan-hubungan diantara anggota masyarakat dengan menunjukkan perbuatan-perbuatan apa saja yang dilarang dan yang boleh dilakukan.
2. Mengalokasikan dengan menegaskan siapa saja yang boleh melakukan kekuasaan atau siapa berikut prosedurnya.

3. Menyelesaikan sengketa yang timbul di dalam masyarakat.
4. Mempertahakan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-hubungan dalam masyarakat manakala ada. Merumuskan hubungan-hubungan diantara anggota masyarakat dengan menunjukkan perbuatan-perbuatan apa saja yang dilarang dan yang boleh dilakukan.

Dari empat pekerjaan hukum tersebut, menurut Satjipto Rahardjo secara sosiologis dapat dilihat dari adanya 2 (dua) fungsi utama hukum, yaitu:

1. *Social Control* (kontrol sosial)

Social kontrol merupakan fungsi hukum yang mempengaruhi warga masyarakat agar bertingkah laku sejalan dengan apa yang telah digariskan sebagai aturan hukum, termasuk nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Termasuk dalam lingkup kontrol sosial ini adalah:

- a. Pembuatan norma-norma hukum, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang.
- b. Penyelesaian sengketa di dalam masyarakat.
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, yaitu dalam hal terjadi perubahan-perubahan sosial.

2. *Sosial Engineering* (rekayasa sosial)

Penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib hukum atau keadaan masyarakat sebagaimana diinginkan oleh pembuat hukum. Berbeda dengan fungsi kontrol sosial yang lebih praktis, yaitu untuk kepentingan waktu sekarang, maka fungsi rekayasa sosial dari hukum lebih mengarah pada pembahasan sikap dan perilaku masyarakat dimasa mendatang sesuai dengan keinginan pembuat undang-undang. Perubahan-perubahan yang dikehendaki itu apabila berhasil pada

akhirnya akan melembaga sebagai pola-pola tingkah laku yang baru di masyarakat.²⁶⁶

Hukum sebagai suatu sistem, Lawrence Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yaitu:

1. Komponen substansi, yaitu berupa norma-norma hukum, yang meliputi peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan sebagainya yang semuanya digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur;
2. Komponen yang disebut dengan struktur, yakni kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti Pengadilan Negeri, Pengadilan Administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur;²⁶⁷
3. Komponen hukum yang bersifat kultural, terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's* dan *external legal culture*, yaitu kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Perubahan-perubahan yang dikehendaki itu apabila berhasil pada akhirnya akan melembaga sebagai pola-pola tingkah laku yang baru di masyarakat.

Selanjutnya dikatakan bahwa pelaksanaan penegakan hukum atau keefekan hukum yang tentunya juga pelaksanaan atau kebijakan atau komitmen bersangkutan dengan 5 faktor yaitu:

1. Faktor hukumnya
2. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum dalam hal ini adalah Kepolisian, Kejaksaan serta Pengadilan.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

²⁶⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1986, hlm. 119-120.

²⁶⁷ Esmi Warrasih, *Op.Cit.*, hlm. 81-82.

4. Faktor masyarakat atau adresat hukum yaitu lingkungan dimana hukum berlaku atau diterapkan.
5. Faktor-faktor budaya yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegak hukum, serta merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum.²⁶⁸

Agar hukum dapat mempengaruhi perilaku masyarakat, maka hukum tadi disebarkan seluas mungkin sehingga melembaga dalam masyarakat. Adanya alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelebagaan hukum, komunikasi tersebut dapat dilakukan secara formil yaitu melalui suatu tata cara yang terorganisasi dengan resmi. Akan tetapi disamping itu, maka ada juga tatanan yang informal yang tidak resmi sifatnya. Inilah yang merupakan salah satu batas didalam penggunaan hukum sebagai sarana pengubah dan pengatur perilaku, ini semua termasuk apa yang dinamakan difusi, yaitu penyebaran dari unsur-unsur kebudayaan tertentu didalam masyarakat yang bersangkutan. Proses difusi tersebut antara lain dapat dipengaruhi oleh:

1. Pengakuan bahwa unsur kebudayaan yang bersangkutan (di dalam hal ini adalah hukum), mempunyai kegunaan.
2. Ada tidaknya pengaruh dari unsur-unsur kebudayaan lainnya, yang mungkin merupakan pengaruh negatif ataupun positif.
3. Sebagai suatu unsur yang baru, maka hukum tadi mungkin akan ditolak oleh masyarakat, karena berlawanan dengan fungsi unsur yang lama.

Kedudukan dan peranan dari mereka yang menyebarluaskan hukum, mempengaruhi efektifitas hukum di dalam merubah serta mengatur perilaku warga masyarakat.²⁶⁹

Tiga unsur yang perlu diperhatikan dalam penegakan hukum yaitu:

²⁶⁸ Soerjono Soekamto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1983, hlm. 5.

²⁶⁹ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 127-128.

1. Kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharap adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

2. Kemanfaatan

Hukum adalah untuk manusia, maka hukum atau penegak hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai timbul keresahan di dalam masyarakat karena pelaksanaan atau penegak hukum.

3. Keadilan

Hukum itu tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.²⁷⁰

J. Kerangka Pemikiran

Dalam merancang desain atau arsitektur hukum kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan melalui pendekatan sistem, yang menekankan pada koherensi, non-kontradiksi dan kelengkapan, serta bagian-bagian yang saling mendukung. Pendekatan sistem melihat hukum kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan sebagai bentuk interaksi yang dinamis dari unsur-unsurnya, yakni pengaturan kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan secara keseluruhan dalam hal hubungan antara unsur-unsur.

Konstruksi dalam penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses

²⁷⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hlm. 145.

restrukturisasi PT KAI. Dengan demikian maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pengembangan dari sistem atau bentuk yang lama disesuaikan dengan tuntutan dinamika masyarakat saat ini yang ingin memperoleh pelayanan sesuai harapannya yang berupa kebijakan rekonstruksi PT KAI dalam bentuk restrukturisasi PT KAI yang akan menjadi pedoman atau panduan dalam menata ulang sekaligus kebijakan mengembangkan rekonstruksi PT KAI berbasis *public service* yang berkeadilan.

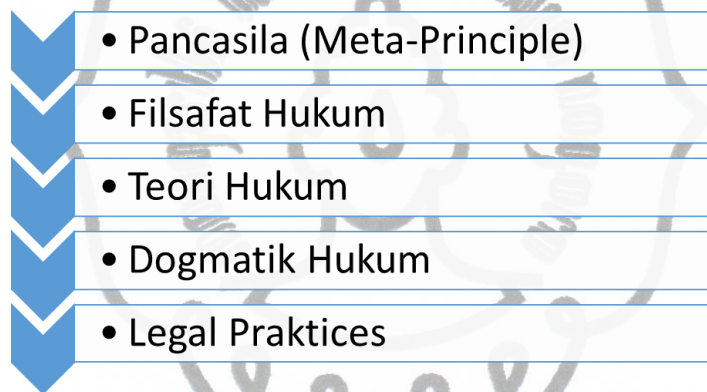
Sistem hukum kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan terdiri dari lapisan hukum yang dibangun di atas satu sama lainnya. Ada satu lapisan yang tidak membutuhkan justifikasi, yakni Pancasila sebagai *meta principle*. Menurut Mark van Hoecke, disiplin hukum terdiri dari filsafat hukum, teori hukum, dan dogmatik hukum. Konsep "meta teori" digunakan untuk menjelaskan hubungan antara dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Teori hukum terdiri atas dua jenis. Pertama, meta teori dari dogmatik hukum yang mempersoalkan ajaran ilmu (yang membahas landasan kefilosofatan) dan ajaran metode dari dogmatik hukum. Kedua, teori tentang hukum positif yang menelaah pengertian hukum, pengertian-pengertian dalam hukum, metodologi hukum yang mencakup metodologi pembentukan hukum dan metodologi penerapan hukum. Filsafat hukum adalah meta teori dari teori hukum, dan meta-meta-teori dari dogmatik hukum, dan juga teori tentang hukum (refleksi tentang hakekat hukum dan keadilan). Filsafat hukum sendiri tidak mempunyai meta-teori, karena sebagai filsafat ia merefleksikan dirinya sendiri untuk mempertanggungjawabkan keberadaannya dan menjelaskan makna serta karakternya.²⁷¹

Meuwissen membagi disiplin hukum dalam tiga tataran analisis. Pada tataran pertama, filsafat hukum mewujudkan landasan dari keseluruhan teori hukum (dalam arti luas). Pada tataran kedua, teori hukum (dalam arti sempit),

²⁷¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Fundasi Filosofatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum*, 2009, hlm 118.

dan pada tataran ketiga terdapat ilmu hukum, yang mencakup dogmatik hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, sosiologi hukum, dan psikologi hukum.²⁷²

Dengan demikian untuk merancang sistem hukum kebijakan rekonstruksi PT Kereta Api Indonesia (Persero) harus ada koherensi, komprehensif, bagian-bagian yang saling mendukung dalam semua lapisan ilmu hukum, yakni *meta-principle*, filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, dan *legal practices*, sebagaimana terlihat dalam ragaan 1 dan 2 di bawah²⁷³:



Ragaan 1 : Alur pengembangan hukum dalam penelitian ini

Dasar sistem kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental disebut asas-asas hukum. Paul Scholten misalnya menguraikan (memberikan definisi) asas hukum sebagai berikut: "Pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individu dapat dipandang sebagai penjabarannya". Dan definisi itu tampak dengan jelas peranan

²⁷² Bruggink, *Rechtsreflecties*, (iuwer, Belanda, Teti B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 162

²⁷³ Lego Karjoko, *Pembadanan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha Dalam Pengaturan Perkebunan Yang Mensejahterakan Rakyat*, Ringkasan Disertasi, Tahun 2017, hlm 11

dari asas hukum sebagai meta-kaidah berkenaan dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku²⁷⁴.

Dari definisi Scholten di atas disimpulkan lebih lanjut bahwa asas-asas hukum mewujudkan sejenis sistem sendiri, sebagian termasuk ke dalam sistem hukum, tetapi sebagian lainnya tetap berada di luarnya. Menurut Scholten, asas-asas hukum itu berada baik di dalam sistem hukum maupun di belakangnya. Dalam hal ini pikiran Scholten terarah pada sistem hukum positif. Peranan ganda dari asas hukum berkenaan dengan sistem hukum positif itu berkaitan dengan sifat (karakter) khas asas hukum sebagai kaidah penilaian (*waarderingnormen*). Asas hukum mengungkapkan nilai, yang harus kita perjuangkan untuk mewujudkannya, tetapi yang hanya sebagian saja dapat direalisasikan dalam hukum positif. Sejauh nilai suatu asas hukum itu diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif, maka asas hukum itu berada di dalam sistem tersebut. Sejauh tidak demikian halnya, maka asas hukum berada di belakangnya²⁷⁵.

Asas hukum nasional bersumber dari Pancasila²⁷⁶. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, masih harus dijabarkan lagi dalam asas hukum dan aturan hukum. Dengan demikian Pancasila menjadi patokan terwujudnya kebijakan rekonstruksi PT KAI berbasis *Public Service* yang berkeadilan.

Sebagai suatu sistem filsafat, menurut Notonagoro, landasan sila-sila Pancasila itu dalam hal isinya menunjukkan suatu hakikat makna yang bertingkat, serta memiliki bentuk piramida sebagai berikut :

- a. Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa serta mendasari dan menjiwai sila persatuan Indonesia, sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

²⁷⁴ Bruggink, *Ibid*, hlm 119-120

²⁷⁵ *Ibid*, hlm, 122

²⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Asas-Asas Umum ...*, *op cit*

permusyawaratan/perwakilan serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

- c. Sila ketiga persatuan Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa dan sila kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- d. Sila keempat adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, makna pokok sila keempat adalah kerakyatan yaitu kesesuaiannya dengan hakikat rakyat. Sila keempat ini didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan dan persatuan.
- e. Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memiliki makna pokok keadilan yaitu hakikatnya kesesuaian dengan hakikat adil. Berbeda dengan sila-sila lainnya maka sila kelima ini didasari dan dijiwai oleh keempat sila lainnya yaitu : Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan kerakyatan. Hal ini mengandung hakikat makna bahwa keadilan adalah sebagai akibat adanya negara kebangsaan dari manusia-manusia yang berketuhanan yang maha Esa.²⁷⁷

Sila keadilan sosial adalah merupakan tujuan dari keempat sila lainnya. Secara ontologis hakikat keadilan sosial juga ditentukan oleh adanya hakikat keadilan sebagaimana terkandung dalam sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Notonegoro hakikat keadilan yang terkandung dalam sila kedua yaitu keadilan yang terkandung dalam hakikat manusia monopluralis, yaitu kemanusiaan yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama dan terhadap Tuhan atau kausa prima. Penjelmaan dari keadilan kemanusiaan monopluralis tersebut dalam bidang kehidupan berwarna baik dalam lingkup masyarakat, bangsa, negara dan kehidupan antar bangsa yaitu menyangkut sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial yaitu dalam wujud keadilan dalam hidup

²⁷⁷ Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Yogyakarta, Pradigma, hlm. 69.

bersama atau keadilan sosial. Dengan demikian logikanya keadilan sosial didasari dan dijiwai oleh sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab²⁷⁸.

Inti pokok sila kedua adalah manusia, yaitu dari kata kemanusiaan, kata 'manusia' merupakan akar kata, jadi manusia merupakan subyek dalam sila kedua jadi merupakan inti sila tersebut. Manusia adalah sebagai pendukung pokok negara, oleh karena itu manusia jugalah yang menjadi subyek atau pendukung sila-sila Pancasila. Menurut Notonagoro unsur-unsur hakikat manusia yang bersifat monopluralis adalah sebagai berikut²⁷⁹:

- a. Susunan Kodrat manusia terdiri atas:
 - 1) Raga yang terdiri atas; unsur benda coati, unsur binatang (*animal*) dan unsur tumbuhan (*vegetative*).
 - 2) Jiwa yang terdiri atas; unsur akal, rasa dan kehendak
- b. Sifat-sifat kodrat manusia terdiri atas:
 - 1) Makhluk individu;
 - 2) Makhluk sosial
- c. Kedudukan Kodrat manusia terdiri atas:
 - 1) Makhluk berdiri sendiri
 - 2) Makhluk Tuhan.

Adil, dalam kaitannya dengan kemanusiaan yaitu adil terhadap dirinya sendiri, terhadap sesama manusia dan terhadap Tuhannya. Atas dasar pengertian kemanusiaan yang adil dan beradab tersebut di atas maka dalam praktek hubungan internasional juga harus terjelma pengertian adil dalam hubungan dengan sesama bangsa dan negara di dunia²⁸⁰.

Beradab, yaitu terlaksananya semua unsur-unsur hakikat manusia. Itu semua dalam bentuk pelaksanaan hidup yang bermartabat setinggi-tingginya, maka manusia yang beradab yaitu manusia yang melaksanakan kemanusiaannya yang melaksanakan hakikatnya sebagai manusia (*monopluralis*) secara optimal, maka dalam realisasi tujuan pembangunan Indonesia yaitu realisasi 'manusia selengkapnyanya'.²⁸¹

Manusia yang adil adalah manusia yang beradab, dernikian sebaliknya. Sebab, adil dan beradab adalah pasangan nilai-nilai yang selalu sebanding. Manusia yang beradab adalah manusia yang bersikap *tepa selira* terhadap orang

²⁷⁸ *Ibid.*, hlm 70

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm 162

²⁸⁰ *Ibid.*, hlm 169

²⁸¹ *Ibid.*, hlm 170

lain berdasarkan prinsip persamaan (*equity*) dan kepatutan (*equity*). Sikap seperti tersebut dapat terwujud apabila dilandasi asas-asas seperti yang dikemukakan Ulpianus, yaitu *honeste vivere* (hiduplah secara jujur), *alterum non ledere* (janganlah merugikan orang lain), *sum cuique tribuere* (berikanlah apa yang menjadi bagiannya). Dengan bersikap yang demikian akan terjalin hubungan yang serasi, baik antara manusia pribadi, antar kelompok maupun antar pribadi dan kelompok.²⁸²

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara maka harus senantiasa mengarahkan dan mewujudkan hakikat manusia yang beradab. Indonesia bukanlah negara bersifat materialis, karena negara mengakui nilai-nilai kejiwaan atau nilai-nilai kerohanian. Selain itu negara Indonesia bukanlah negara yang bersifat idealis utopis, karena negara Indonesia mengakui raga, unsur jasmani manusia atau unsur material manusia.²⁸³

Realisasi sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial, dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara mengandung pengertian bahwa negara Indonesia bukanlah negara individualis liberalis. Demikian juga negara Indonesia bukanlah negara kelas, negara sosialis yang hanya mengakui manusia sebagai makhluk sosial saja, namun negara Indonesia mengakui hakikat manusia sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial, secara selaras, serasi dan seimbang.²⁸⁴ Sila "Kemanusiaan" dan sila "Keadilan Sosial" tersebut di atas menjadi patokan terwujudnya asas restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan.

Rumusan Pancasila yang bersifat hierarkis, dalam perspektif *theorie von stufenufbau der rechtsordnung* dari Hans Nawiasky, merupakan *staatsfundamental norm*, yaitu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dan suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya

²⁸² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta 1982, hlm 83

²⁸³ Kaelan, *Loc.cit*,

²⁸⁴ *Ibid*.

suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu Negara.²⁸⁵

Konsep hukum dari Barda Nawawi Arief, sebagaimana dikutip Derita Prapti Rahayu, mencerminkan cita hukum Pancasila, tatanan hukum Pancasila adalah tatanan hukum nasional yang berlandaskan pada tiga nilai keseimbangan Pancasila sebagai berikut ²⁸⁶

- a. Nilai-nilai ketuhanan (bermoral religious), diderivasi dalam aliran hukum alam Aquinas, Fuller, Dworkin (dalam pembentukan hukum) dan *interessenjurisprudenz*, hukum alam Geny, realisme hukum Amerika, hukum progresif (dalam penegakan hukum).
- b. Nilai-nilai kemanusiaan (humanistik), diderivasi dalam aliran hukum alam Aquinas, filsafat idealism Hegel, positivisme sosiologis Comte, struktural fungsional Durkheim, *interessenjurisprudenz*, realisme hukum Amerika, hukum progresif, pragmatism hukum Pound.
- c. Nilai-nilai kemasyarakatan :
 - 1) nasionalistik, diderivasi dalam aliran hukum historis, *sociological jurisprudence*, pluralism hukum, hukum responsif.
 - 2) demokrasi, diderivasi dalam teori hukum Rousseau, Jhering.
 - 3) berkeadilan sosial, diderivasi dalam aliran hukum alam, teori keadilan Rowls.

Sistem hukum restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia berbasis *public service* yang berkeadilan mensyaratkan adanya koherensi, komprehensif, dan bagian-bagian yang saling mendukung dari lapisan *meta-principle*, filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, dan *legal practices public service* yang berkeadilan. Sistem hukum *public service* yang berkeadilan.

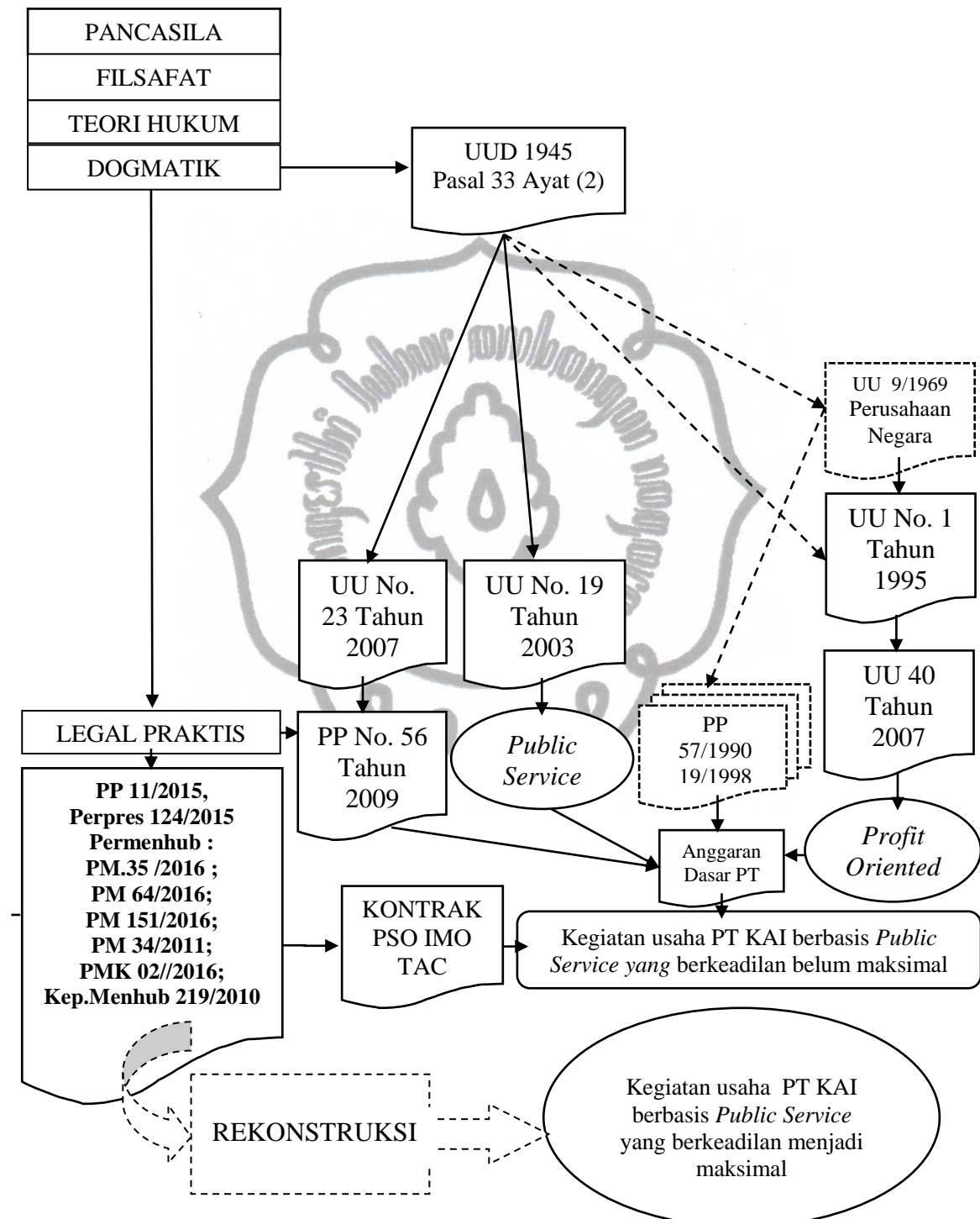
Berdasarkan pendapat Fuller³²¹ dan Ten Berge,³²² desain hukum restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia berbasis *public service* yang berkeadilan, menjadi fondasi yang kuat bagi perbuatan hukum pemerintah untuk : pertama, restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia berbasis *public service* yang berkeadilan

²⁸⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hns Kelsen Tentang Hukum*, Konperss, Jakarta, 2012, hlm.154-155

²⁸⁶ Lego Karjoko, *Ibid*, hlm. 143

berbasis *public service* yang berkeadilan; kedua, merekonstruksi peraturan yang terkait dengan *public service* yang belum berkeadilan.





Ragaan 2 : Kerangka Pemikiran

K. Hasil Penelitian Yang Relevan

Beberapa hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian D. Priyo Sudibyo²⁸⁷ pada tahun 2015 berjudul “Dinamika Akuntabilitas Sosial Dalam Pelayanan Publik (Kajian Konsistensi Aktor dalam Mendorong Terwujudnya Akuntabilitas Sosial Pada Pelayanan Publik Berdimensi Sosial dan Ekonomi di Lebak)”.

Penelitian D. Priyo Sudibyo meneliti tentang konsistensi sikap para aktor dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas sosial dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdimensi sosial, dan pelayanan publik berdimensi ekonomi di Kabupaten Lebak dan faktor pendukung dan penghambat terhadap konsistensi sikap para aktor dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas sosial dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdimensi sosial, dan pelayanan publik berdimensi ekonomi di Kabupaten Lebak.

Hasil penelitian menunjukkan adanya dinamika akuntabilitas sosial berupa inkonsistensi para aktor dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas sosial antara pelayanan publik berdimensi ekonomi dengan pelayanan publik berdimensi sosial. Pada pelayanan publik berdimensi ekonomi, para aktor tidak berdaya (*powerless*) menghadapi intervensi politik pemegang otoritas tunggal, yang dalam hal ini bupati Lebak. Hal ini diperkuat dengan Surat Keputusan Bupati Nomor: 503/Kep.304/KPPT/2005 yang mengatur keharusan mendapat persetujuan (Nota Dinas Bupati) pada 10 jenis pelayanan publik berdimensi ekonomi sebelum Kepala Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT) menerbitkan dokumen perijinan. Sedangkan pada pelayanan publik berdimensi sosial para aktor tidak dihadapkan pada intervensi politik pemegang otoritas tunggal sehingga mereka mempunyai

²⁸⁷ D. Priyo Sudibyo, *Dinamika Akuntabilitas Sosial Dalam Pelayanan Publik (Kajian Konsistensi Aktor dalam Mendorong Terwujudnya Akuntabilitas Sosial Pada Pelayanan Publik Berdimensi Sosial dan Ekonomi di Lebak)*, Disertasi, Program Doktor, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.

keberdayaan (*powerfull*) untuk tetap konsistensi dalam mewujudkan akuntabilitas sosial.

Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah adanya unsur pelayanan publik, sedangkan perbedaannya adalah dalam penelitian D. Priyo Sudibyo fokus penelitian pada akuntabilitas social pada pelayanan publik, sedangkan penelitian yang peneliti lakukan terkait pelayanan publik (*public service*) yang terkait dengan rekonstruksi perusahaan pelayanan publik yaitu PT Kereta Api Indonesia (Persero) berbasis *public service* yang berkeadilan.

2. Hasil penelitian Parluhutan Sagala²⁸⁸ pada tahun 2009 berjudul “Penyebaran Kepemilikan Saham Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Untuk Menciptakan Perusahaan Yang Sehat Dan Efisien”.

Penelitian Parluhutan Sagala meneliti tentang cara menyebarkan kepemilikan saham pemerintah pada BUMN untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan efisien serta kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia dapat direalisasikan, bagaimana agar struktur kepemilikan dan sistem pengelolaan perusahaan efektif sehingga dapat menciptakan BUMN yang sehat dan efisien serta sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan sosial, dan mengapa pemerintah berkenan melepaskan kepemilikannya, padahal dengan mempertahankan kepemilikan pada BUMN akan mendapatkan dukungan politik.

Hasil penelitian menunjukkan *Pertama*, BUMN sebagai salah pelaku ekonomi yang memiliki peranan penting dan bagi kemakmuran rakyat telah berhasil mencapai tujuan awalnya sebagai agen pembangunan. Namun demikian kinerja BUMN belum memadai karena masih rendahnya keuntungan yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang diinvestasikan belum dapat menyediakan barang dan jasa yang berkualitas tinggi bagi rakyat. Hal ini disebabkan karena struktur kepemilikan BUMN yang

²⁸⁸ Parluhutan Sagala, *Penyebaran Kepemilikan Saham Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Untuk Menciptakan Perusahaan Yang Sehat Dan Efisien*, Disertasi, Sekolah Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009.

terkonsentrasi menghambat kinerja BUMN itu sendiri. Dengan demikian yang dapat dilakukan dengan melakukan penyebaran struktur kepemilikan saham pemerintah pada BUMN dengan cara memecah kepemilikan terkonsentrasi tersebut untuk meningkatkan kinerja BUMN. Pasar Modal sebagai sarana yang efektif untuk menyebarkan kepemilikan saham, dikenal dengan istilah Penawaran Umum Perdana (*Initial Public Offering*), yang sejalan dengan penerapan standar keterbukaan yang tinggi dan transparansi pasar, sehingga pasar menjadi mekanisme yang efektif untuk mendisiplinkan pengelola perusahaan (*market discipline*). Struktur kepemilikan BUMN yang tersebar mengoptimalkan dengan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* menciptakan sistem pengawasan internal yang kuat, dan sekaligus dapat meredam terjadinya benturan kepentingan antar sesama pemilik sehingga menciptakan BUMN yang sehat dan efisien. Dalam pengelolaan perusahaan modern, pembuat kebijakan (*regulator*) harus dipisahkan dengan pelaksana kebijakan. Alasannya agar regulator tidak terbebani dengan masalah-masalah pelaksanaan kegiatan usaha, dan oleh karena itu seharusnya disain inilah yang diterapkan dalam pengelolaan BUMN di Indonesia.

Kedua, struktur kepemilikan BUMN yang tersebar dapat mencegah pemerintah dan partai politik yang sedang berkuasa untuk menjadikan BUMN sebagai “sapi perah”. Dengan perkataan lain struktur kepemilikan terkonsentrasi pada BUMN yang menguasai hidup orang banyak berdampak buruk terhadap sistem perekonomian nasional. Dalam hal “kemampuan menguasai” (*retained power*), pada kasus-kasus tertentu, menetapkan hak tetap memiliki “saham emas” (*golden share*) maksimal sebesar 10 (sepuluh) persen, namun terbatas untuk hal-hal tertentu atau transaksi di mana kebijakan pemerintah untuk memiliki hak veto, dan/atau menetapkan suatu mekanisme untuk membuat kebijakan pengaturan penting dan kewenangan untuk membatasi penyimpangan kekuatan monopoli. Dengan demikian jumlah saham pemerintah yang disebar kepada publik minimal sebesar 90

(sembilan puluh) persen. Restrukturisasi BUMN, mutlak memerlukan penerapan *good corporate governance*. Transplantasi hukum yang tepat akan meningkatkan pembangunan ekonomi. Akan tetapi hukum adalah produk budaya yang spesifik. Transplantasi atau memindahkan hukum dan institusi dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya berpengaruh terbatas di masyarakat yang menerima, sebab hukum tidak berjalan di suatu ruang hampa yang terlepas dari sejarah, politik, sosial dan ekonomi suatu bangsa.

Hukum yang diambil dari negara lain harus dapat berinteraksi secara efektif dengan hukum, kebiasaan dan tradisi lokal, serta memberi nilai tambah bagi lingkungan baru di mana hukum itu diterapkan. Manfaat yang diperoleh dari mempelajari berbagai struktur kepemilikan perusahaan yang diterapkan di berbagai negara, studi perbandingan tersebut diletakkan dalam perspektif domestik. Mengadaptasikan hukum yang cocok untuk suatu masyarakat akan lebih baik dibandingkan dengan adopsi secara mekanik dengan standar-standar yang dikembangkan di tempat lain. Meningkatkan efektivitas institusi hukum di suatu negara mungkin lebih penting dibandingkan meningkatkan hak pemegang saham dalam suatu perusahaan. Pengaturan *corporate governance* tidak didesain untuk menghasilkan hasil yang sama di setiap negara karena tantangan yang dihadapi di suatu negara berbeda. Reformasi hukum khususnya di negara-negara berkembang harus diikuti dengan ketentuan-ketentuan yang dapat memfasilitasi peningkatan independensi dari lembaga judisial dan lembaga penegak hukum karena menerbitkan suatu aturan namun aturan tersebut tidak mampu untuk ditegakkan, adalah perbuatan sia-sia. Konflik antara pengurus dan pemegang saham sering terjadi dalam suatu perusahaan yang pemegang sahamnya tersebar, sedangkan di suatu perusahaan yang pemegang sahamnya terkonsentrasi konflik terjadi antara sesama pemegang saham. Suatu rezim hukum yang ditujukan untuk meminimalkan konflik antara pemegang saham dan pengurus tidak tepat diterapkan di negara yang masalah utamanya adalah konflik antara sesama pemegang saham.

Ketiga, kehadiran pemerintah sebagai pemilik perusahaan dapat mengakibatkan tidak sehatnya kompetisi antara perusahaan milik pemerintah dan swasta. Persaingan yang tidak sehat itu terjadi karena perusahaan pemerintah akan selalu memperoleh peringkat (rating) yang lebih baik karena adanya jaminan bahwa pemerintah akan selalu turun tangan apabila perusahaannya mengalami kesulitan. Dengan demikian perusahaan milik negara tersebut akan memperoleh biaya dana yang lebih murah ketika memasuki pasar. Sebaliknya kemudahan tersebut tidak secara otomatis dinikmati oleh perusahaan swasta. Alasan pemerintah mempertahankan model kepemilikan yang terkonsentrasi, meskipun struktur kepemilikan yang tersebar lebih efisien, berasal dari pihak-pihak yang mengawasi perusahaan seperti manager atau pemegang saham pengendali. Pihak-pihak tersebut memiliki kewenangan untuk menggagalkan reformasi hukum yang dibutuhkan dan mampu melakukan tekanan terhadap pembuat undang-undang untuk mempertahankan hukum yang tidak efisien, dengan maksud untuk mempertahankan keuntungan pribadi mereka. Perilaku *rent-seeking* (pemburu rente) inilah yang menyebabkan perubahan struktur menjadi sulit dilakukan, sehingga mengakibatkan perusahaan memiliki pemegang saham terkonsentrasi.

Persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah adanya persamaan unsur BUMN yang diteliti, sedangkan perbedaannya adalah dalam penelitian Parluhutan Sagala fokus penelitian pada kepemilikan saham pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menciptakan perusahaan yang sehat dan efisien. Penelitian yang dilakukan peneliti adalah pelayanan publik yang terkait dengan kebijakan restrukturisasi PT Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan kegiatan usaha moda transportasi kereta api berbasis *publik service* yang keadilan, melalui pendekatan pengaturan, pelaksanaan dan rekonstruksi peraturan perundang-undangan yang berlaku.