

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, 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, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹

Secara luas istilah Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan obyek-obyek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general*

¹Dalam Pertimbangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

public) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh masyarakat. Di dalam hukum administrasi negara Indonesia, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai:²

”Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Tujuan pelayanan publik bagi pemerintahan adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa, jadi sasarannya adalah rakyat pemegang kekuasaan pada Negara demokrasi. Negara kita adalah negara demokrasi bukan Negara kekuasaan, jadi cirinya ialah bahwa hak asasi warga negara harus menjadi tujuan utama. Oleh karena itu pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemerintahan yang melakukan tugas, wewenang dan kewajiban secara terbuka (transparan), efektif, efisien, akuntabel dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka pelayanan umum yang dilakukan oleh lembaga-lembaga Negara atau non pemerintah adalah pelayanan umumnya sasaran hasilnya adalah mengedepankan kepentingan umum.

Substansi dari *good governance* telah terejawantahkan dalam Pasal 3 (tiga) dan Pasal 4 (empat) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

²<http://onyosboy.wordpress.com/2011/07/08/ccontoh-makalah-optimalisasi-pelayanan-publik/>: Diambil pada tanggal 15 Desember 2013

tentang Pelayanan Publik yang merupakan asas dari Undang-Undang Pelayanan Publik. Asas-asas ini bertujuan untuk memperjelas batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Prinsip utama unsur *Good Governance* menurut Sedarmayanti adalah: ³(1) Akuntabilitas, terdiri dari akuntabilitas politik dan akuntabilitas publik, (2) Transparansi, dengan adanya: (a) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (b) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (c) berlakunya prinsip *check and balance*, (3) partisipasi dan, (4) Supremasi hukum aparat birokrasi.

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan yang baik yang tidak melibatkan pemerintah semata, tetapi melibatkan internal birokrasi dan eksternal birokrasi.

³Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*, Bandung, Refika Aditama, 2010. Hal. 289

Ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik dewasa ini semakin meluas dan menyentuh tidak saja pemenuhan atau penegakan hak-hak dasar manusia, seperti pendidikan, sandang, pangan, perumahan, pekerjaan yang layak, jaminan kesehatan, lingkungan hidup yang sehat, dan lain sebagainya, akan tetapi juga menyangkut hal-hal yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat sehari-hari, seperti perijinan, identitas status, penyaluran kebutuhan bahan pokok, transportasi, telekomunikasi, dan sebagainya. Pelayanan publik sebagai sebuah variabel fundamental tentunya akan sangat menentukan maju atau mundurnya sebuah Negara dalam melaksanakan pembangunan nasional terutama dalam bidang perekonomian.

Pelaksanaan pembangunan nasional dalam bidang perekonomian di era globalisasi akan sangat bergantung pada praktek penyelenggaraan kegiatan perdagangan internasional. Salah satu bentuk dari perdagangan internasional adalah kegiatan ekspor impor. Kegiatan ini didasari oleh kondisi bahwa tidak ada suatu negara yang benar-benar mandiri, hal ini dikarenakan antara satu negara dengan negara yang lain saling membutuhkan.

Sepanjang perdagangan internasional ada maka kegiatan ekspor dan impor dipastikan akan selalu ada, setidaknya begitu faktanya sekarang ini dan dapat diperkirakan akan semakin berkembang untuk kedepannya. Oleh karena perekonomian global yang semakin maju sehingga hanya memberikan kita satu pilihan yakni *go international*,

dengan demikian, globalisasi yang ditandai dengan perdagangan internasional, proses ekspor dan impor yang semakin ramai dan kompleks menjadi suatu keharusan.

Indonesia dalam kegiatan ekspor-impor sebagai konsekuensi globalisasi tentunya senantiasa mempersiapkan diri dalam segala aspek, terutama dalam bidang hukum. Apalagi bila melihat kondisi luasnya lingkup daerah pabean ini merupakan faktor utama yang menjadi kendala pengawasan pihak Bea dan Cukai karena sangat luas dan tersebar nya daerah yang harus diawasi sedangkan sarana yang dimiliki oleh pihak Bea dan Cukai memiliki keterbatasan, untuk lebih dapat menciptakan kepastian hukum dan kemudahan administrasi berkaitan dengan aspek kepabeanan yang sekarang dirubah melalui Undang-Undang No 17 Tahun 2006 tentang kepabeanan.⁴

Selanjutnya untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang didalamnya terkandung asas keadilan, menjunjung tinggi hak setiap anggota masyarakat dan menempatkan kewajiban pabean sebagai kewajiban kenegaraan yang mencerminkan peran serta anggota masyarakat dalam menghimpun dana melalui pembayaran bea masuk dan pajak.

Kegiatan ekspor impor merupakan salah satu faktor penentu dalam menentukan roda perekonomian bangsa Indonesia. Di Negara berkembang

⁴Terbentuknya Undang-Undang No 17 Tahun 2006 tentang kepabeanan sebagai pengganti UU No.15 Thn 1995. Diakses elalui www.gatra.com, pada Tanggal 15 Oktober 2013

keseluruhan jumlah biaya mencapai 10-15 % dari *Gross Domestic Product* atau produk domestik bruto. Seperti halnya penelitian yang pernah dilakukan di Negara Kirgistan, dimana untuk biaya transportasi adalah mencapai 13 % dari nilai perdagangan ekspor dan 10 % dari perdagangan internasional dapat dikatakan tanpa batas, menyebabkan arus lalu lintas barang, penumpang, dan dokumen meningkat tajam.⁵ Pergerakan perdagangan/industri dapat terjadi dari satu negara lain dalam daerah regional yang sama maupun antar benua.

Di Indonesia terdapat dasar-dasar yang dapat dijadikan pijakan bagi aktifitas ekspor, diantaranya adalah:⁶

- 1) Kebijakan ekspor didasarkan pada Program Perencanaan Nasional (Propenas) dan Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RJPM) yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, peraturan Presiden dan Peraturan Menteri;
- 2) Penetapan kebijakan ekspor dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat mengingat bahwa kebijakan tersebut terkait dengan perjanjian internasional, jangkauan operasional bersifat nasional yang memerlukan koordinasi antar instansi terkait tingkat nasional maupun lembaga internasional;
- 3) Kebijakan ekspor disusun dalam rangka peningkatan daya saing, menjamin kepastian usaha dan kesinambungan bahan baku industri

⁵Shevchenko, 2007. German Agency for Technical Cooperation, *Simplification Of Export and Import Procedures*, Bishacek. Hal. 5

⁶KEBIJAKAN UMUM DI BIDANG EKSPOR, Direktorat Jendral Perdagangan Luar Negeri- Departemen Perdagangan 2007. Hal. 1

di dalam negeri, mendukung tetap terpeliharanya kelestarian lingkungan sumber daya alam dan yang menyangkut Kesehatan, Keamanan, Keselamatan, Lingkungan dan Moral Bangsa (K3LM) serta adanya perjanjian internasional; dan

- 4) Kebijakan ekspor ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Perdagangan.

Serta ketentuan dan persyaratan ekspor di Indonesia didasarkan pada Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 558/MPP/Kep/12/1998 tanggal 4 Desember 1998 tentang Ketentuan Umum Dibidang Ekspor sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 01/M-DAG/PER/1/2007 tanggal 22 Januari 2007, ekspor dapat dilakukan oleh setiap perusahaan atau perorangan yang telah memiliki:⁷

1. Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP)/Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP);
2. Ijin Usaha dari Departemen Teknis/Lembaga Pemerintah non Departemen berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
3. Tanda Daftar Perusahaan (TDP).

Pengiriman barang yang telah siap diekspor dapat dilakukan melalui laut atau udara sesuai ketentuan yang telah disepakati. Pengiriman barang melalui transportasi laut adalah salah satu cara yang lazim

⁷*Ibid.* Hal. 2

digunakan eksportir mengingat biaya yang relatif murah dibandingkan dengan transportasi udara. Pengurusan pengiriman/pengapalan barang dapat dilakukan melalui jasa agen pelayaran (*forwarding agent*) apabila eksportir belum berpengalaman atau tidak cukup waktu untuk mengurusnya. Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan oleh eksportir atau agen pelayaran sebelum barang dikapalkan adalah sebagai berikut:⁸

1. Mengumpulkan data dan informasi mengenai biaya pengiriman;
2. Menentukan perusahaan pelayaran serta kapal pengangkut;
3. Memesan ruang kapal (*shipping space*);
4. Mendaftarkan kargo pada *shipping note* dan mengirimkannya ke perusahaan pelayaran;
5. Mengisi formulir *customs entries* dan mengirimkannya ke pabean;
6. Mengirim barang ke pelabuhan dengan *consignment note*;
7. Menerima *bill of lading* dari perusahaan pelayaran;
8. Membayar biaya pengiriman; dan
9. Mengesahkan *bill of lading* serta mengirimkan kopiannya ke perusahaan pelayaran dan importir, atau bank perantara yang disepakati.

Di samping dokumen-dokumen ekspor yang berlaku secara internasional, juga terdapat dokumen pendukung lain yang diberlakukan di Indonesia sebagaimana telah diuraikan di atas, yaitu dokumen

⁸ www.reocities.com/pipelinera/pids2117panduxpr.pdf Translate this page

pemberitahuan ekspor barang (PEB) atau pemberitahuan ekspor barang tertentu.

Sektor industri diyakini merupakan salah satu sektor utama dalam bidang ekspor yang dilakukan oleh Indonesia. Hal ini diakibatkan karena sektor industri dianggap sebagai sektor yang dapat memimpin sektor-sektor lain dalam sebuah perekonomian menuju kemajuan sebuah bangsa terlebih Indonesia. Produk-produk industri dinilai selalu memiliki nilai tukar yang tinggi atau lebih menguntungkan serta menciptakan nilai tambah yang lebih besar dibandingkan dengan produk-produk sektor lain.⁹ Salah satu Industri yang selama ini cukup menjadi andalan bagi sejumlah negara termasuk Indonesia adalah industri Tekstil dan Produk Tekstil (TPT). Sebagai salah satu negara produsen dan eksportir TPT terbesar di dunia, Indonesia memandang bahwa liberalisasi perdagangan dunia merupakan peluang yang cukup terbuka bagi kegiatan ekspor TPT.

Moda transportasi yang biasanya digunakan sebagai alat untuk melakukan mobilitas dan distribusi barang (ekspor-impor) dan penumpang yang harus dipersiapkan oleh sebuah Negara adalah kapal. Dengan menggunakan kapal sebagai salah satu pilihan transportasi, tentu saja sebuah Negara harus memiliki pelabuhan.

Pelabuhan adalah bagian tidak terpisahkan dari sistem perekonomian dan perdagangan dunia. Sebagian besar perpindahan barang antar benua terjadi melalui pelabuhan laut. Jika kinerja

⁹ Dumairy: 2000 dalam Ahmad Heri Firdaus, Skripsi; *Analisis Daya Saing Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ekspor Tekstil Dan Produk Tekstil Indonesia Di Pasar Amerika Serikat*, Fakultas Ekonomi, Institut Pertanian Bogor. 2007. Hal. 2

pelabuhan Indonesia dapat diperbaiki, itu dapat membantu pertumbuhan ekonomi negara. Pelabuhan mempunyai fungsi strategis dalam melaksanakan kegiatan ekonomi.

Menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra- dan antarmoda transportasi. Selanjutnya pelabuhan menurut jenisnya terdiri dari pelabuhan umum dan pelabuhan khusus.

Pelabuhan khusus adalah pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu (Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan). Pelabuhan sungai dan danau adalah pelabuhan yang menurut kegiatannya melayani kegiatan angkutan sungai dan danau (Keputusan Menteri Perhubungan No. 53 tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional). Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelabuhan khusus sungai dan danau adalah pelabuhan yang dikelola

untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu yang menurut kegiatannya melayani kegiatan angkutan sungai dan danau.¹⁰

Peraturan perundang-undangan terkait pelabuhan khusus dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 2001 tentang Kepelabuhan, Keputusan Menteri Perhubungan No.53 tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhan Nasional, dan Keputusan Menteri Perhubungan No. 55 tahun 2002 tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus. Berdasarkan ketentuan tersebut pelabuhan khusus dikategorikan berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus, yaitu:¹¹

- 1) Pelabuhan khusus nasional/internasional;
- 2) Pelabuhan khusus regional; dan
- 3) Pelabuhan khusus lokal.

Lebih lanjut, dinyatakan bahwa pelabuhan khusus dapat dikelola oleh, Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, atau Badan Hukum Indonesia. Namun demikian, tidak seperti pada pelabuhan laut, pelabuhan penyeberangan, dan pelabuhan sungai dan danau, kewenangan atas pengelolaan pelabuhan khusus tidak diatur secara rinci didalam peraturan perundang-undangan yang ada, terkait kewenangan pengelolaan berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus maupun kewenangan pengelolaan berdasarkan

¹⁰ Nandang Alamsah Deliarnoor. 2010, dalam SKRIPSI; *Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus Di Sungai*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung. Hal. 4

¹¹ *Ibid*

kedudukan lokasi pelabuhan khusus yang berada di pantai (tepi laut) dan sungai.¹²

Salah satu pelabuhan yang digunakan untuk melakukan aktifitas ekspor-impor dan merupakan kategori pelabuhan khusus adalah Pelabuhan Tanjung Emas yang terletak di pantai utara Kota Semarang. Posisi geografi Kota Semarang terletak di pantai Utara Jawa Tengah, tepatnya pada garis 6°, 5' - 7°, 10' Lintang Selatan dan 110°, 35' Bujur Timur.¹³

Pelabuhan Tanjung Emas yang pada awalnya disebut Pelabuhan Semarang, pada mulanya merupakan Pelabuhan Rede yang dibangun pada tahun 1874 ditandai dengan berdirinya Menara Suar. Pembangunan Pelabuhan Semarang dimulai sejak tahun 1982 dan selesai pada tahun 1985. Pada tahun itu pula Presiden RI Soeharto memberi nama Tanjung Emas kepada pelabuhan tua yang sudah dikenal sejak Abad ke-16 tersebut. Pelabuhan Tanjung Emas Semarang sudah termasuk dalam kategori pelabuhan C, yaitu pelabuhan yang dapat melayani bongkar muat dan keluar masuk kapal selama 24 jam apabila diperlukan. Dengan demikian Pelabuhan Laut Tanjung Emas merupakan pintu gerbang ekspor dan impor untuk berhubungan dengan pelabuhan internasional.¹⁴

¹²Dapat dilihat pada Kolom Pemerintah Kabupaten/Kota angka 21 dari cuplikan lampiran PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

¹³Dian Kristiyanti, 2010, dalam Makalah tugas akhir; *Perencanaan Lapangan Penumpukan Peti Kemas Di Terminal Peti Kemas Semarang*, Jurusan Teknik Sipil Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya. Hal.1

¹⁴*Ibid*

Pertumbuhan Industri di Jawa Tengah telah meningkatkan nilai ekspor pada tahun 2001 hingga \$ 1,97 milyar Amerika, terdiri dari ekspor migas sebesar \$ 190,51 juta Amerika (9,66%) dan non migas \$ 1,78 milyar Amerika (90,34%). Komoditi unggulan dari propinsi ini adalah mebel kayu, tekstil dan produk jadinya, plastik dan produk jadinya, elektronik dan lain sebagainya.¹⁵

Aktifitas ekspor melalui Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dalam hal ini dengan segala aturannya tentu bukan tanpa masalah, apalagi aktifitas ini menyangkut perputaran “uang” dalam skala besar, maka masalah-masalah yang berkaitan dengan prosedur dan persoalan-persoalan teknis tentu saja akan terjadi. Misalnya terciptanya kebiasaan buruk yang dilakukan oleh oknum pegawai pelabuhan, salah satunya seperti pungutan tidak resmi. Perilaku seperti ini tentu saja akan menjadi menghambat kemajuan pelabuhan-pelabuhan di Indonesia dan tentu saja diantaranya adalah Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.

Berdasarkan uraian di atas, penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan SOP (*Standard Operating Procedure*) di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang serta dengan penyelesaian secara hukum apabila terjadi perbedaan antara SOP dengan realisasi prosedur ekspor di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang sebagai pokok permasalahan dalam penelitian

¹⁵*Ibid*

yang berjudul “IMPLEMENTASI EKSPOR DI PELABUHAN TANJUNG EMAS SEMARANG DARI PERSPEKTIF PELAYANAN PUBLIK”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan SOP (*Standard Operating Procedure*) ekspor di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dari perspektif pelayanan publik?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa pelaksanaan SOP antara eksportir dan bea cukai pelabuhan berkaitan dengan Undang-Undang Pelayanan Publik di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dituliskan, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pelaksanaan SOP (*Standard Operating Procedure*) ekspor di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dalam perspektif pelayanan publik.
2. Mengetahui penyelesaian sengketa pelaksanaan SOP antara eksportir dengan bea cukai pelabuhan sesuai Undang-Undang Pelayanan Publik di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai suatu karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dalam bidang penelitian yang sama; dan
- b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum khususnya mengenai metode realisasi SOP ekspor di pelabuhan dan penanganan hukum penyelesaian sengketa pelaksanaan SOP antara eksportir dan bea cukai pelabuhan sesuai Undang-Undang Pelayanan Publik di pelabuhan.

2. Manfaat Pragmatis

- a. Memberikan bahan masukan bagi para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya mengenai bagaimana pelaksanaan SOP ekspor dan penyelesaian sengketa antara eksportir dan pihak bea cukai di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dalam perspektif kebijakan publik; dan
- b. Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis, sekaligus mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan

ilmu yang diperoleh selama melakukan studi di Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana UMS.

E. Kerangka Teori

Teori berguna sebagai alat untuk memprediksi, menganalisis dan menjelaskan dalam penulisan karya ilmiah, posisi teori sangat penting sebagai pemandu dalam memotret dan menganalisis sesuatu realitas sosial, dalam tulisan ini, teori yang digunakan untuk memotret dan memandu kajian tentang IMPLEMENTASI EKSPOR DI PELABUHAN TANJUNG EMAS SEMARANG DARI PERSPEKTIF PELAYANAN PUBLIK ini adalah:

- 1) Teori Hans Kelsen menyatakan, hukum itu adalah seperangkat norma atau aturan yang bersusun-susun, dan setiap susun-susun itu memiliki tingkatan masing-masing, dimana aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang setingkat tidak tinggi, dan juga aturan yang satu tidak boleh saling menabrak antara satu dengan yang lain secara horizontal. Semua aturan itu harus bersumber pada pada satu aturan dasar yaitu konstitusi dan falsafah bangsa (*groundnouw*). Selain *stufentheorie* dari Hans Kelsen. Dalam tulisan ini pendekatan teori yang digunakan juga adalah teori Hans Nawiaski yang mengembangkan teori gurunya Hans Kelsen. *The tehorie vom stuferdnouw de de rechtsnormen* yang dikembangkan Naewiansky menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-

lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dia menyatakan selain berlapis-lapis norma suatu negara juga berkelompok-kelompok, untuk itu ia mengelompokkan norma menjadi empat: (1) norma fundamental negara (*staatfundamentalnorm*), (2) aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), (3) undang-undang formal (*formel gesetz*), (4) aturan pelaksana dan aturan otonom (*verodnung and autonome satzung*).¹⁶

- 2) Nonet dan Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu: *Pertama*, hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif); *Kedua*, hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom); dan *Ketiga*, hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial yang merupakan ciri fundamental dari hukum responsif.¹⁷

¹⁶. Maria farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (1):Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, Edisi Revisi 2007. Hal. 44-45.

¹⁷Nonet dan Selznick dalam Mahfud MD, Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, P.T Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999. Hal. 65