

BAB I **PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang

Dalam upaya mencapai kualitas pelayanan yang baik, diperlukan penyusunan standar pelayanan publik yang dapat menjadi tolok ukur pelayanan yang berkualitas. Penetapan standar pelayanan publik merupakan fenomena yang berlaku baik di negara maju maupun di negara berkembang. Di Amerika Serikat pada era pemerintahan Presiden Bill Clinton, ditandai dengan dikeluarkannya *executive order 12863*, yang mengharuskan semua instansi pemerintah untuk menetapkan standar pelayanan konsumen (*setting customer service standard*).

Isi *executive order* intinya adalah adanya upaya identifikasi pelanggan yang (harus) dilayani oleh instansi, mensurvei pelanggan untuk menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang mereka inginkan dan untuk menentukan tingkat kepuasan pelanggan dengan pelayanan yang sedang berjalan, mengukur hasil yang terbaik, menyediakan berbagai pilihan sumber-sumber pelayanan kepada pelanggan dan sistem pengaduan yang mudah diakses, serta menyediakan sarana untuk menampung dan menyelesaikan keluhan/pengaduan.

Dalam konteks ke-Indonesia-an, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai “*a system that*

provides something that the public needs, organized by the government or a private company". Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Public dalam pengertian umum atau masyarakat dapat ditemukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara). Dalam hal ini, pelayanan publik merujuk pada istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian publik yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholish memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.¹

Berdasarkan pengertian di atas, maka pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT. Grasindo. Jakarta. hlm. 178

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik.

Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider* adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.²

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu:

1. pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya; dan
2. pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.³

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta.

Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

1. keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, dan mendapatkan kepercayaannya;
2. Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

1. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.

² Atep Adya Barata. 2003. Dasar-dasar Pelayanan Prima. Gramedia. Jakarta. Hlm. 11

³ *Ibid.* hlm. 11-13

2. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.
3. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.
4. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
5. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi misalnya, bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
6. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Upaya untuk menetapkan standar pelayanan publik dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah lama dilakukan. Upaya tersebut antara lain ditunjukkan dengan terbitnya berbagai kebijakan, diantaranya adalah UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan ditindaklanjuti dengan ditetapkannya PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Namun sejauh ini standar pelayanan publik sebagaimana yang dimaksud masih lebih banyak berada pada tingkat konsep, sedangkan implementasinya masih jauh dari harapan. Hal ini terbukti dari masih buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh berbagai instansi pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik.

Adapun yang dimaksud dengan standar pelayanan adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, serta mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi pelayanan yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan ataupun dipenuhi kebutuhannya. Manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya standar pelayanan antara lain adalah:

1. Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan/masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyedia pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan.
2. Melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utililitas, sosial dan lainnya.
3. Meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat pelanggannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan.⁴

⁴ Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. LAN. Jakarta.

Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan. Dengan demikian, masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian di atas, maka standar pelayanan menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan.

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik.

Kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda misalnya dari segi:

1. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
2. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.
3. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga.

Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia umumnya masih memiliki beberapa kelemahan, diantaranya :

1. Kurang *responsive*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi, respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat sering kali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
2. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat penyampaiannya, atau bahkan tidak sampai sama sekali kepada masyarakat.
3. Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan tertelak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan.
4. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
5. Terlalu birokratis. Pelayanan, khususnya pelayanan perijinan, pada umumnya di lakukan dengan melalui proses yang terdiri dari beberapa meja yang harus dilalui, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.
6. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang peduli terhadap keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan diberikan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan, khususnya dalam pelayanan perijinan, sering kali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utama pelayanan publik oleh pemerintah adalah tentang kurangnya profesionalisme, kompetensi, empati dan etika. Salah satu unsur utama yang sangat perlu dipertimbangkan untuk perbaikan/peningkatan mutu pelayanan publik adalah masalah sistem remunerasi (penggajian) yang sesuai bagi birokrat.

Kelemahan utama kelembagaan birokrasi pemerintah terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat yang efisien dan optimal, tetapi justru

hirarkis, sehingga membuat pelayanan menjadi berbeli-belit (birokratis) dan tidak terkoordinasi dengan baik. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat dominan dilakukan oleh pemerintah, sehingga pelayanan publik menjadi tidak efisien. Kedua fungsi tersebut sebaiknya dibagi secara seimbang antara pemerintah dan masyarakat, yaitu pemerintah sebagai pemegang fungsi pengaturan, sedangkan dalam hal-hal tertentu yang memungkinkan, masyarakat dilibatkan dalam fungsi penyelenggaraan, misalnya dalam perencanaan.

Sebagaimana terjadi di beberapa daerah di Indonesia, pelayanan publik belum maksimal dan belum memuaskan. Namun demikian, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Batang telah mendapatkan apresiasi dari berbagai pihak, diantaranya adalah Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

Pemerintah Kabupaten Batang mendapatkan penghargaan dari Ombudsman Republik Indonesia (ORI), yakni penghargaan Kinerja Pelayanan Publik. Pemerintah Kabupaten Batang masuk pada peringkat 10 Nasional dari 114 Pemerintah Kabupaten dan Kota yang dievaluasi dengan predikat zona kuning, yang bermakna tingkat kepatuhan sedang dan menjadi urutan 1 dari 6 Pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah. Penghargaan yang diperoleh ini merupakan hasil dari jerih payah SKPD yang berusaha memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat, walaupun masih banyak kekurangan, dan pasti masih banyak masyarakat belum puas.⁵

Sementara itu, Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kabupaten Batang Retno Dwi Irianto, menjelaskan bahwa pelaksanaan evaluasi ORI

⁵ Radar Tegal. 29 Desember 2015. *Pelayanan Publik Batang Nomor Satu di Jawa Tengah*. Diunduh dari: <http://radartegal.com/berita-lokal/pelayanan-publik-batang-nomor-satu-di-jawa-tengah.1455.html>.

terhadap kinerja pelayanan publik dilaksanakan bulan Maret sampai Oktober 2015, dengan sistem terbuka tanpa pemberitahuan kepada institusi yang menjadi sasaran penilaian kinerja. Penilaiannya meliputi sistem informasi pelayanan publik, pengelolaan dan pengaduan, pelayanan keluar dan informasi biaya, standar pelayanan, prosedur dan persyaratan pelayanan.

Dari hasil evaluasi bagi penyelenggaraan pelayanan publik, dari 10 SKPD yang menjalankan fungsi pelayanan administrasi perijinan dan penertiban dokumen di Pemerintah Kabupaten Batang, terdapat 2 SKPD yang memberikan kontribusi penilaian dan memperoleh kriteria penilaian zona hijau, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang bermakna tingkat kepatuhan tinggi terhadap pelaksanaan publik. Sedangkan untuk zona kuning diperoleh Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (BPMPT) dengan makna tingkat kepatuhan sedang.⁶

Berdasarkan penilaian tersebut di atas, maka upaya peningkatan pelayanan publik di Kabupaten Batang tetap harus dilakukan guna memaksimalkan pelayanan publik kepada masyarakat sehingga tercipta *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka identifikasi masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Batang sampai saat masih terus ditingkatkan untuk memenuhi harapan masyarakat. Berbagai upaya perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan. Pada sisi lain, masyarakat menuntut hak-hak

⁶ Radar Tegal. 29 Desember 2015. *Pelayanan Publik Batang Nomor Satu di Jawa Tengah*. Diunduh dari: <http://radartegal.com/berita-lokal/pelayanan-publik-batang-nomor-satu-di-jawa-tengah.1455.html>.

mereka ketika berhubungan dengan penyelenggara pelayanan publik untuk mendapatkan pelayanan yang prima.

2. Sesuai dengan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka Pemerintah Kabupaten Batang perlu mengatur tentang Pelayanan Publik dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bertujuan untuk memberikan latar belakang, arahan dan dukungan dalam perumusan pengaturan mengenai Pelayanan Publik.
2. Berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan pengaturan mengenai Pelayanan Publik.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pelayanan Publik. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
 - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap

relevan⁷ dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik.

- b. Pendekatan teori hukum (konseptual),⁸ bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik.
 - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),⁹ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik.
2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
 3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Pelayanan Publik.

7J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 169.

⁸ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 113.

⁹Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hlm 37.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. *Good Governance*

Istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu Negara. Istilah “*governance*” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia, term “*good governance*” telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo), tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.¹⁰

Perbedaan paling pokok antara konsep “*government*” dan “*governance*” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “pemerintahan” berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas tadi.

¹⁰ Sofian Effendi. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005. tanpa halaman.

Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Mungkin definisi yang dirumuskan oleh Pemerintah Amerika adalah yang paling tepat menangkap makna tersebut yakni "*the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development.*"¹¹

Penerapan *governance* dalam kaitannya dengan konsepsi *good governance* adalah secara konseptual pengertian kata "*good*" dalam istilah pemerintahan yang baik mengandung dua pemahaman, yaitu:

Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sehubungan dengan pengertian *good governance* tersebut dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain negara, sektor swasta dan masyarakat.¹²

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak terlepas dalam konteks *Good Governance* dan *Clean Governance*. Antonius Sujata dan RM Surachman memberikan pengertian sebagai berikut:

Govern berarti mengarahkan atau mengendalikan. *Governance* adalah pengarah atau pengendali untuk itu maka *Good Governance* adalah tindakan pengendali atau pengarah yang baik/benar

¹¹ *Loc. Cit.*

¹² LAN-BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. LAN-RI. Jakarta. hlm. 2

dalam mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah pelayanan publik. Masyarakat memandang salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat ini karena adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang mewabah dalam segala aspek kehidupan. Proses *check and balance* tidak terwujud dan dampaknya menyeret Indonesia ke keterpurukan ekonomi dan ancaman disintegrasi.¹³

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance* seperti dikutip oleh Tajuddin, meliputi:

- a. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c. *Tranparancy*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholders*.
- e. *Concensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.
- f. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g. *Efficiency dan effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h. *Accountbility*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- i. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan.¹⁴

¹³ Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta hlm. 78.

¹⁴ K.A. Tajuddin, *Good Governance, (Konsep dan Implementasi di Kabupaten Bangka)*, http://www.bangka.go.id/artikel.php?id_artikel=7,

Good governance sesungguhnya telah menjadi salah satu isu penting di dunia dewasa ini. Indikator *good governance* mencakup sekurang-kurangnya ada 21 bidang yakni:

- 1) *Legislative*
- 2) *Executive*
- 3) *Judiciary*
- 4) *Ombudsman*
- 5) *Anti-corruption Agencies*
- 6) *Public Service*
- 7) *Local Government*
- 8) *Media*
- 9) *Civil Society*
- 10) *Private Sector*
- 11) *International Agencies*
- 12) *Elections*
- 13) *Administrative Law*
- 14) *Public Service Ethics*
- 15) *Conflict of Interests*
- 16) *Public Procurement*
- 17) *Good Financial Management*
- 18) *Access to Information*
- 19) *Citizens Voice*
- 20) *Competition Policy*, dan
- 21) *Fighting Corruption*¹⁵

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Adapun prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka.

¹⁵ Satya Arinanto. 2002. *Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia*. (Paper presented in Joint Seminar on "Living in Plural Societies" organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 February 2002. tanpa halaman.

Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

- b. Tegaknya Supremasi Hukum
Penegakan hukum adalah pelaksanaan semua ketentuan hukum dengan konsisten tanpa memandang subjek dari hukum itu. Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- c. Transparansi
Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. Peduli pada *Stakeholders*
Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. Berorientasi pada Konsensus
Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.
- f. Kesetaraan
Kesetaraan adalah perlakuan yang sama kepada semua unsur tanpa memandang atribut yang menempel pada subyek tersebut. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- g. Efektifitas dan efisiensi proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga pelayanan
Efisiensi berkaitan dengan penghematan keuangan, sedangkan efektivitas berkaitan dengan ketepatan cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah. Prinsip ini menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan tentang

biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu ada desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai tingkat kelurahan/desa.

h. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh. Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

i. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.¹⁶

2. Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Gronroos, sebagaimana dikutip oleh Ratminto dan Winarsih, mengatakan:

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.¹⁷

¹⁶ <http://www.mypulau.com/adedidikirawan/blog/736488/>

¹⁷ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hlm. 2

Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani. Ada tiga hal penting yang patut dipahami dalam proses layanan, yaitu mengenai pihak penyedia layanan, pihak yang menerima layanan, dan jenis atau bentuk layanan. Barata dalam hal ini berpendapat sebagai berikut:

1) Penyedia layanan

Penyedia layanan (*service provider*) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).

Dalam suatu kegiatan yang tidak bertujuan komersil yang termasuk kelompok penyedia adalah perseorangan, badan-badan swasta dan badan-badan pemerintah (pusat/daerah) yang bergerak di bidang pelayanan umum.

2) Penerima layanan

Penerima layanan (*service receiver*) adalah mereka yang disebut sebagai konsumen (*consumer*) atau pelanggan (*customer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.

3) Jenis layanan

Jenis layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan terdiri dari berbagai macam, antara lain berupa layanan yang berkaitan dengan:

- a) pemberian jasa-jasa saja
- b) layanan yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau
- c) layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.¹⁸

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala dalam kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pelanggan. Memperhatikan peran layanan yang semakin menonjol maka tidaklah heran apabila masalah layanan mendapat perhatian

¹⁸ Atep Adya Barata. 2004. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. Alex Media Komputindo. Jakarta. hlm. 13-14

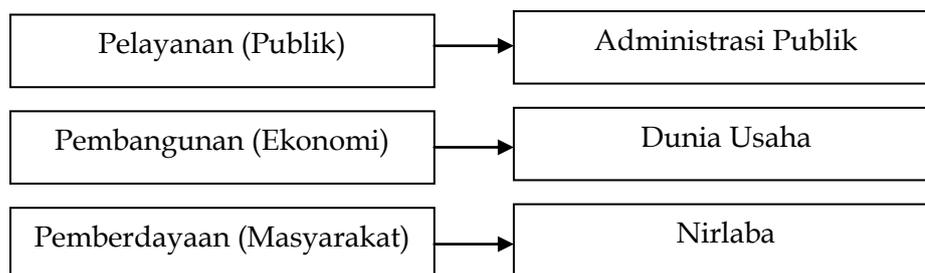
besar, baik oleh masyarakat maupun manajemen itu sendiri, baik secara khusus maupun dalam kaitan dengan pokok usaha/kegiatan organisasi.

Di bidang pemerintahan tidaklah kalah pentingnya masalah pelayanan itu, bahkan perannya lebih besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Karena peranan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah melibatkan seluruh aparat pegawai negeri makin terasa dengan adanya peningkatan kesadaran bernegara dan bermasyarakat, maka pelayanan telah meningkat kedudukannya di mata masyarakat menjadi suatu hak, yaitu hak atas pelayanan. Namun ternyata hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah terasa belum dapat memenuhi harapan semua pihak, baik masyarakat itu sendiri maupun pemerintah dan pelayanan umum belum menjadi budaya masyarakat. Di sana-sini masih selalu ditemui kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat yang menerima layanan. Oleh karena itu di bidang pelayanan umum masih perlu pembenahan sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terhadap pelayanan umum yang baik.

Dalam masyarakat terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan. Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk tugas-tugas tersebut. Setiap organisasi mengemban satu tugas dan kemudian menjadi misi atau *raison d'être* atau "alasan keberadaan". Riant Nugroho D. menjelaskan sebagai berikut:

- 1) Tugas pelayanan (publik) adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu bisa menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan melalui salah satu lengannya, yaitu lengan eksekutif (pelaksana, pemerintah).
- 2) Tugas pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktivitas dari masyarakat dan mengkreasikan nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis.
- 3) Tugas pemberdayaan adalah peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas yang *non-profit*. Organisasi-organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok di bidang pemberdayaan.¹⁹

Ketiga tugas tersebut kemudian digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Organisasi dan Misi.²⁰

Berdasarkan pemilahan tersebut, maka terlihat bahwa tugas pokok dari pemerintah adalah memberikan pelayanan, di dalam arti pelayanan umum atau pelayanan publik. Di sini menjadi relevan untuk menilai seberapa jauh pemerintah sudah melakukan pelayanan sebagaimana misi yang diembannya.

¹⁹ Riant D. Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta. hlm. 75-76

²⁰ *Ibid.* Hlm. 76

Konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan di Indonesia seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004 mendefinisikan pelayanan umum sebagai:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengikuti definisi tersebut di atas, maka pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang atau jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Beberapa pengertian dasar dalam Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan:

Pelayanan publik adalah:

- 1) Pelayanan publik adalah segala pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah.
- 3) Instansi pemerintah adalah sebuah kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tinggi

negara, dan instansi pemerintah lain baik pusat maupun daerah termasuk BUMN dan BUMD.

- 4) Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.
- 5) Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7) Indeks Kepuasan Masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

b. Kelompok Pelayanan Publik

Kelompok pelayanan publik berdasarkan Lampiran Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 dibagi dalam 3 (tiga) jenis pelayanan, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Penjelasan masing-masing kelompok pelayanan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor

Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

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

c. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan sengketa serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

1) Prinsip

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menentukan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

a) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b) Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik
- Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
- Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c) Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

d) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

- e) Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- f) Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g) Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika
- h) Kemudahan akses
Tempat dan alokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan telekomunikasi dan informatika.
- i) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j) Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

2) Standar

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a) Prosedur pelayanan
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b) Waktu penyelesaian
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c) Biaya pelayanan
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

- d) Produk pelayanan
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e) Sarana dan prasarana
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f) Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

3) Pola Penyelenggaraan

Dalam kaitannya dengan pola pelayanan, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa ada empat pola pelayanan, yaitu:

- a) Fungsional
Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b) Terpusat
Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c) Terpadu
Pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu:
 - Terpadu satu atap
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 disatuatapkan.
 - Terpadu satu pintu
Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- d) Gugus tugas
Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

4) Biaya

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 mengamanatkan agar penetapan besaran biaya pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat.
- b) Nilai/harga yang berlaku atas barang dan/atau jasa.
- c) Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan.
- d) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5) Tingkat Kepuasan Masyarakat

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

6) Pengawasan Penyelenggaraan

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui beberapa cara sebagaimana ditentukan dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 sebagai berikut:

- 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.

d. Kebijakan Pemerintah Dalam Pengembangan Budaya Pelayanan

Untuk menciptakan atau mengembangkan budaya pelayanan di kalangan pegawai negeri, Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan kebijakan sebagaimana diatur dalam Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun

2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara dan Surat Nomor 170/M.PAN/6/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Keputusan dan Surat Menteri PAN RI tersebut dimaksudkan sebagai acuan untuk pengembangan budaya kerja di setiap instansi pemerintah. Nilai-nilai dasar budaya kerja menurut Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

- 1) Komitmen dan konsistensi
- 2) Wewenang dan tanggung jawab
- 3) Keikhlasan dan kejujuran
- 4) Integritas dan profesionalisme
- 5) Kreativitas dan kepekaan
- 6) Kepemimpinan dan keteladanan
- 7) Kebersamaan dan dinamika kelompok kerja
- 8) Ketepatan dan kecepatan
- 9) Rasionalitas dan ketegasan
- 10) Disiplin dan keteraturan kerja
- 11) Keteguhan dan ketegasan
- 12) Keberanian dan kearifan
- 13) Dedikasi dan loyalitas
- 14) Semangat dan motivasi
- 15) Ketekunan dan kesabaran
- 16) Keadilan dan keterbukaan
- 17) Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi

Pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila terdapat:

- 1) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa.
- 2) Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan.
- 3) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa.²¹

²¹ Ratminto dan Winarsih. 2005. *Op. Cit.* Hlm. 141.

3. Maladministrasi

a. Pengertian Maladministrasi

Penyalahgunaan kekuasaan yang berujung pada tindakan KKN, bermula dari perilaku atau perbuatan melawan hukum pejabat penyelenggara negara yang melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang. Perilaku tersebut biasa disebut dengan istilah maladministrasi. Pengertian maladministrasi menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Pengertian maladministrasi secara umum menurut Sadjjono adalah sebagai berikut:

Perilaku yang tidak wajar termasuk penundaan pemberian pelayanan, tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang, yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif, atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive, improper, dan diskriminatif*.²²

²² Sadjjono. 2008. *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Laksbang Persindo. Yogyakarta. hlm. 113.

Maladministrasi tidak sebatas pada hal-hal yang bersifat administrasi atau tata usaha saja, namun mencakup semua tindakan atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat publik selaku penyelenggara negara. Hal ini sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh Sadjijono:

Maladministrasi merupakan perbuatan sikap maupun prosedur tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai. Dengan lain perkataan tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*Onrechmatige overheidsdaad*), *Detournement de pouvoir* atau *Detournement de procedure* yang sudah lama sejak tahun (1924) dikenal oleh Hukum Indonesia hanya saja selama kurang lebih 30 tahun tidak diterapkan oleh pejabat pemerintah maupun hakim-hakim Indonesia akibat pendekatan legalistik yang sangat formalistik dan hanya memperhatikan hukum positif bahkan hanya didasarkan pada undang-undang saja. Akibatnya korupsi, kolusi, dan nepotisme mudah merajalela sebagai akibat dari berbagai tindakan dan perilaku maladministrasi yang tidak terjaring oleh hukum yang mestinya diharapkan mampu menciptakan kondisi yang sangat kondusif bagi pemerintahan tetapi kenyataannya justru mengakibatkan lembaga peradilan dan lembaga legislatif juga ikut korup.²³

Erick. S. Holle mendefinisikan pengertian maladministrasi sebagai berikut:

Lack of care, judgment or honesty, in the management of something, atau dapat diartikan sebagai kekurangpedulian atau ketidakjujuran seseorang dalam mengelola sesuatu. Sedangkan dalam Wikipedia mendefinisikan maladministrasi sebagai sesuatu yang memiliki makna yang luas dan mencakup antara lain:

²³ *Ibid.* hlm. 113-114.

- 1) Menunda-nunda pekerjaan;
- 2) *Incorecct action or failure to take any action* (kesalahan dalam bertindak atau melayani);
- 3) *Failure to folow procedurs or the law* (mengabaikan prosedur atau hukum yang berlaku);
- 4) *Failure to provide information* (kesalahan dalam memberikan informasi);
- 5) *Inadequete record-keeping* (pencatatan yang tidak memadai);
- 6) *Failure to investigate* (kesalahan dalam penyelidikan);
- 7) *Failure to reply* (kesalahan dalam menjawab);
- 8) *Misleading or inaccurate statements* (pernyataan yang menyesatkan atau tidak akurat);
- 9) *Inadequate liaison* (kurangnya penghubung);
- 10) *Inadequete consultation* (kurangnya konsultasi)
- 11) *Broken promise* (ingkar janji).²⁴

Menurut klasifikasi *Crossman*, dikutip oleh Aziz Syamsudin, yang termasuk tindakan-tindakan penyimpangan wewenang oleh penyelenggara negara dan pemerintahan mencakup beberapa hal-hal sebagai berikut:

- 1) Berprasangka;
- 2) Kelalaian;
- 3) Kurang peduli;
- 4) Keterlambatan;
- 5) Bukan wewenang;
- 6) Tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena;
- 7) Bersikap kasar;
- 8) Keengganan memperlakukan masyarakat sebagai insan yang memiliki hak;
- 9) Menolak memberikan jawaban atas pertanyaan yang beralasan;
- 10) Melalaikan keharusan memberitahu masyarakat akan hak-haknya;
- 11) Dengan sengaja memberi nasihat yang menyesatkan atau tidak lengkap;
- 12) Mengabaikan nasihat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan yang dapat menimbulkan perasaan tidak enak kepada pihak yang memberikan nasihat;

²⁴Erick. S. Holle. 2011. *Pelayanan Publik Melalui Electronic Government Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service*. Jurnal Sasi. Vol. 17. No. 3. Bulan Juli-September 2011. hlm. 6

- 13) Menawarkan tidak ada pemulihan atau pemulihan yang tidak proporsional;
- 14) Menunjukkan sikap prasangka atas alasan warna kulit, jenis kelamin, atau alasan lain;
- 15) Cacat prosedur;
- 16) Kegagalan prosedur dalam memantau kepatuhan melalui prosedur yang memadai; dan
- 17) Bersikap sepihak.²⁵

Istilah maladministrasi diartikan sebagai tata usaha buruk atau pemerintahan yang buruk. Philipus M.Hadjon menjelaskan:

Kata administrasi berasal dari bahasa latin *administrare* yang berarti *to manage*, derivasinya antara lain menjadi *administratio* yang mengandung makna *bersturing* atau pemerintah. Maladministrasi dalam *Black Law Dictionary* diartikan *Poor Managementor Regulation* dan dalam kamus ilmiah lainnya mengandung arti administrasi yang buruk atau pemerintahan yang buruk.²⁶

Sunaryati Hartono mengartikan maladministrasi secara umum yaitu sebagai berikut:

Perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian layanan) kurang sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif, atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive*, dan diskriminatif. Dengan demikian, maladministrasi dapat diartikan suatu tindakan atau perilaku administrasi negara pejabat pemerintah dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang atas tindakan tersebut dapat menimbulkan

²⁵ Aziz Syamsudin. 2009. *Ombudsman Republik Indonesia, Merengkuh Keluhan Rakyat "Menjewer" Sang Pejabat*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm.30-31.

²⁶ Philipus M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administras Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. hlm. 15

kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat. Dengan kata lain, melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.²⁷

Secara teoritis maladministrasi dapat terjadi akibat adanya tindakan hukum pemerintah. Tindakan tersebut harus selalu didasarkan atas asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku. Kategori maladministrasi bahwa tindakan hukum dimaksud bertentangan dengan kaidah atau norma dalam menjalankan pemerintahan termasuk norma hukum, sehingga menurut Sunaryati Hartono:

Tindakan atau perilaku maladministrasi bukan merupakan sekedar penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan hukum *onrechtmatige overheidsdaad*, *detournement de pouvoir* atau *detournement de procedure*.

Terminologi maladministrasi menjadi lebih populer sejak dibentuknya Ombudsman Indonesia, orang kemudian mulai mencari-cari apa dan bagaimana bentuk maladministrasi itu. Apakah maladministrasi adalah definisi yang hanya dapat dipakai dalam perspektif ilmu administrasi atau bisa juga dipakai untuk istilah hukum. Oleh karena itu sekarang materi maladministrasi menjadi bahan studi yang menarik setelah ilmu hukum dan ilmu administrasi itu sendiri. Administrasi dimaknai sebagai usaha manusia yang secara teratur bekerja sama dalam kelompok untuk mencapai satu tujuan tertentu terdiri dari administrasi kenegaraan, administrasi perusahaan, dan administrasi kemasyarakatan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan:

²⁷ Sunaryati Hartono. 2003. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta. hlm. 6

- 1) Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi;
- 2) Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan;
- 3) Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; dan
- 4) Kegiatan kantor dan tata usaha.²⁸

Terminologi administrasi yang paling relevan untuk memaknai maladministrasi publik adalah sebagai administrasi publik atau administrasi kenegaraan, yaitu:

Usaha kerja sama dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan warga negara yang terdapat di dalam suatu negara. Dengan demikian semakin tampak dengan jelas bahwa administrasi tidak hanya dipahami sekedar urusan tulis-menulis, tata buku dan sebagiannya tetapi termasuk di dalamnya adalah kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan negara (institusi kenegaraan) karena pengertian administrasi publik tidak semata-mata tentang hal ihwal yang bersifat ketatabukuan maka maladministrasi juga harus dipahami tidak sekedar sebagai sebuah penyimpangan terhadap tulis-menulis, tata-buku dan sebagainya, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara (termasuk anggota parlemen kepada masyarakat).²⁹

Menurut Muhadjir Darwin, dikutip oleh Edi Pranoto, terdapat 8 (delapan) bentuk penyimpangan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi, yaitu:

- 1) Ketidakjujuran (*dishonesty*)
Berbagai tindakan ketidakjujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang usap, dan sebagainya;
- 2) Perilaku yang buruk (*unethical behavior*)

²⁸ W.J.S. Poerwodarminto. 1985. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Ke-4. Balai Pustaka. Jakarta. hlm. 7

²⁹ Prajudi Admosudirdjo. 1984. *Administrasi dan Manajemen Umum Seni Pustaka Ilmu Administrasi*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 50.

Tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator. Misalnya menitipkan anaknya pada panitia tes pegawai. Meskipun dia tidak pernah menyuruh supaya anaknya diterima, tetapi karena posisinya sebagai pejabat tindakan titip itu bisa diartikan sebagai perintah. Dengan demikian tindakan itu disebut tindakan yang tidak etis.

- 3) Mengabaikan hukum (*disregard of law*)
Tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri atau kepentingan kelompoknya. Misalnya: menangani proyek negara oleh keluarganya sendiri tanpa melalui tender terbuka termasuk tindakan mengabaikan hukum;
- 4) Favoritisme dalam menafsirkan hukum
Tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.
- 5) Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai
Tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor *like and dislike*, yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.
- 6) *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*
Inefisiensi bruto adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
- 7) Menutup-nutupi kesalahan
Kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya.
- 8) Gagal menunjukkan inisiatif
Kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.³⁰

b. Jenis-Jenis Maladministrasi

Budhi Masthuri membagi bentuk dan jenis maladministrasi menjadi 6 (enam) kelompok, yaitu:

³⁰ Edi Pranoto. 2011. *Maladministrasi Akibat Hukum dan Penyelesaiannya*. Diakses melalui <http://pranata-lecons.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>.

Kelompok I adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban, yaitu sebagai berikut:

- 1) Penundaan berlarut
Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.
- 2) Tidak menangani
Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
- 3) Melalaikan kewajiban
Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.

Kelompok II adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak, yaitu sebagai berikut:

- 1) Persekongkolan
Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
- 2) Kolusi dan nepotisme
Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.
- 3) Bertindak tidak adil

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.

4) Nyata-nyata berpihak

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

Kelompok III adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:

1) Pemalsuan

Perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

2) Pelanggaran Undang-undang

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

3) Perbuatan melawan hukum

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.

Kelompok IV adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan di luar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap, yaitu sebagai berikut:

1) Diluar Kompetensi

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

2) Tidak kompeten

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).

3) Intervensi

Seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.

4) Penyimpangan prosedur

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

Kelompok V adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak/tidak patut, yaitu:

1) Bertindak sewenang-wenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.

2) Penyalahgunaan wewenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

3) Bertindak tidak layak/ tidak patut

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

Kelompok VI adalah bentuk maladministrasi yang mencerminkan bentuk-bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

- 1) Permintaan imbalan uang/korupsi
 - a) Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya.
 - b) Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara) dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.
- 2) Penguasaan tanpa hak
Seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
- 3) Penggelapan barang bukti
Seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.³¹

Maladministrasi sebagai bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik selaku penyelenggara negara akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Pelaku maladministrasi publik adalah pejabat pemerintah (Pusat maupun Daerah), aparat penegak hukum, petugas BUMN/BUMD

³¹ Budhi Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta. hlm. 73-77

dan aparat penyelenggaraan negara lainnya. Pada posisi inilah maka diperlukan lembaga Ombudsman sebagai lembaga yang mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh pejabat publik selaku penyelenggara negara. Menurut Antonius Sujata:

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) telah mewabah dalam segala aspek kehidupan. Untuk itu diperlukan lembaga Ombudsman sebagai lembaga yang mengawasi pelayanan publik. *Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*Political Will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan, namun juga yang sangat mendasar yaitu adanya kerelaan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara negara untuk segera dikontrol dan diawasi baik secara internal dan eksternal.³²

4. Pengawasan

Secara harafiah dari segi tata bahasa, kata “kontrol” berarti pengawasan, pemeriksaan dan pengendalian.³³ George R. Terry, dikutip oleh Irfan Fachruddin, memberi arti dari pengawasan (*control*) adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.³⁴ Menurut Sondang P.Siagian arti dari pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.³⁵

Pengawasan merupakan unsur sistem manajemen pemerintahan, yang sangat penting untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas publik bagi pemerintah. Akuntabilitas publik tersebut menjadi syarat

³² Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Op. Cit.* hlm.78.

³³ W.J.S. Poerwodarminto. 1985. *Op. Cit.* hlm. 523 dan 1134.

³⁴ Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah.* Alumni. Bandung. hlm. 89

³⁵ Sondang P. Siagian. 1970. *Filsafat Administrasi.* Gunung Agung. Jakarta hlm. 107

yang diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Pengawasan dalam perspektif hukum administrasi negara merupakan sarana untuk mendorong pemerintah agar mematuhi perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal itu diperlukan agar pemerintah tidak melakukan perbuatan yang melanggar tujuan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan pengertian pengawasan, Muchsan berpendapat:

Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan diperbaiki dan yang terpenting, sampai kesalahan tersebut terulang kembali.³⁶

Muchsan menjelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah, tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, Negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan tercela itu. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.³⁷

Mengacu pada pendapat Muchsan tersebut, pengawasan yang dilakukan secara efektif merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa. Hal ini disebabkan adanya sistem koreksi untuk meluruskan perbuatan pemerintah yang tercela merupakan upaya

³⁶ Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. Hlm. 73

³⁷ *Ibid.*, hal. 36

untuk mewujudkan akuntabilitas publik terhadap setiap perbuatan pemerintah yang bila dilaksanakan secara efektif, simultan dan objektif akan mampu mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Menurut Marbun terdapat berbagai cara yang dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, antara lain dengan *constitutional control*, *political control*, *juridicial and legal control*, *teknical control*, *social control* dan *administrative control*.³⁸

Sejalan dengan pendapat diatas, W. Riawan Tjandra, mengklasifikasikan pengawasan terhadap pemerintah meliputi:

Pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan, pengawasan fungsional oleh lembaga pengawasan fungsional seperti inspektorat jenderal, pengawasan politik oleh parlemen, pengawasan ombudsman dan pengawasan masyarakat (*social control*). Sedangkan fungsi pengawasan dari Peradilan TUN dalam klasifikasi pengawasan-pengawasan tersebut, dapat diletakkan sebagai pengawasan secara yuridis (*Juridicial and legal control*).³⁹

Pengertian dasar pengawasan di atas dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah masih relevan karena alasan:

- a. Pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dapat berjalan dengan baik agar kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan dilaksanakan dengan baik dan tetap dalam batas-batas kekuasaannya.
- b. Tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*) serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*).
- c. Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan.

³⁸ S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. hlm. 73

³⁹ Tjandra, W. Riawan. 2005. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta. hlm. 201

- d. Jika terdapat indikasi akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan.
- e. Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian dilakukan koreksi melalui tindakan pembatalan dan pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan serta mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.⁴⁰

Pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah menurut Irfan Fachruddin adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.⁴¹

Bentuk atau jenis pengawasan dapat dipandang dari beberapa sudut pandang antara lain:

- a. Dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan menjadi:
 - 1) Kontrol Intern (*internal control*), adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif atau *built in control*.
 - 2) Kontrol Eksternal (*external control*), adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ yang secara organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial oleh LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis oleh DPR terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain oleh peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, maupun badan lain seperti KPK dan Ombudsman.

⁴⁰ Herry Wibawa. 2010. *Tesis: Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara Dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan Peratun)*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Semarang. hlm. 82

⁴¹ Irfan Fachruddin. 2004. *Op. Cit.* hlm. 90.

- b. Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, dapat dibedakan menjadi:
- 1) Kontrol *a-priori*, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini mengandung unsur pengawasan *preventif*, yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contohnya pengesahan atau persetujuan instansi atasan atau instansi lain, misalnya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri sipil sebelum berlaku harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Badan Kepegawaian Negara.
 - 2) Kontrol *a-posteriori*, adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan *represif* yang bertujuan mengoreksi tindakan atau keputusan yang keliru. Contohnya kontrol peradilan (*judicial control*) yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh suatu tindakan atau keputusan pemerintahan.
- c. Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan menjadi:
- 1) Pengawasan segi hukum (*legalitas*), adalah pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol pengadilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan batasan itu.
 - 2) Pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).
- d. Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi:
- 1) Pengawasan "*negatif represif*" adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan.
 - 2) Pengawasan "*negatif preventif*" atau pengawasan positif, adalah pengawasan badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintahan yang lebih rendah.
- e. Dipandang dari cara penyelesaiannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi:

- 1) Pengawasan unilateral (*unilateral control*), adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.
- 2) Pengawasan Refleksif (*reflexive control*), adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.⁴²

Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Oleh karena itu pengawasan pelayanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan merupakan unsur penting dalam upaya menciptakan *Good Governance*. Setiajeng Kadarsih dalam hal ini mengatakan bahwa:

Aspirasi yang berkembang dalam masyarakat mengharapkan agar terwujud aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka perlu dibentuk lembaga negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, karena sudah cukup lama Bangsa Indonesia ini merasa tidak puas terhadap lembaga birokrasi pemerintahan, namun keluhan-keluhan atas ketidakpuasan tersebut tidak ditanggapi dan pada saat yang sama sistem penegakan hukum (yang menjadi tujuan akhir memperoleh keadilan) sangat lamban, mahal, bersifat publik, dan jauh dari kemudahan (*not user friendly*). Karena itulah Bangsa Indonesia mendambakan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi pemerintahan yang bersih, efisien, dan ramah terhadap kepentingan masyarakat.⁴³

⁴² *Ibid*, hlm. 93.

⁴³ Setiajeng Kadarsih. 2013. *Tugas Dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pelayanan Publik Menurut UU No. 37 Tahun 2008*. Jurnal Dinamika Hukum. FH-Unsoed. Purwokerto. hlm. 2

Berkaitan dengan pelayanan publik, masyarakat mempunyai hak-hak sebagai berikut:

- a. Mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan;
- b. Mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan;
- c. Mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak dan mendapatkan advokasi, perlindungan dan pemenuhan pelayanan.⁴⁴

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas intern dan pengawas ekstern. Setiajeng Kadarsih memberikan penjelasan mengenai pelaksana pengawasan tersebut sebagai berikut:

Pengawasan intern penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan *pengawasan ekstern* penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh *Ombudsman* dan pengawasan masyarakat.⁴⁵

Ombudsman Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya berpegang pada asas mendengarkan kedua belah pihak serta tidak menerima imbalan apapun baik dari masyarakat yang melapor ataupun instansi yang dilaporkan. Ombudsman tidak menyibukkan diri dengan perlindungan hukum dalam arti yang sesungguhnya, namun dia menguji tindakan-tindakan atas norma-norma kepantasan.⁴⁶

5. Komisi Ombudsman Republik Indonesia

Pembentukan Ombudsman Indonesia pertama kali didasarkan pada Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Perkembangan ketatanegaraan selanjutnya adalah

⁴⁴*Ibid.* hlm. 2

⁴⁵*Ibid.* hlm. 2-3

⁴⁶ Philipus M. Hadjon. 2005. *Op.Cit.* hlm. 303

ditetapkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Konsep Ombudsman memandang korupsi secara lebih luas, yaitu tidak hanya dari aspek hukum saja melainkan aspek sosiologis, yaitu segala bentuk perilaku yang bersifat koruptif. Dalam perkembangan terakhir, konsep tentang Ombudsman telah dilandasi dengan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan diperkuat dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Ombudsman Indonesia adalah institusi pengawasan eksternal yang bersifat independen. Ombudsman sebagai institusi pengawasan sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan tersebut. Ombudsman Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk:

- a. Mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kerangka negara hukum yang demokratis, transparan, dan bertanggung jawab;
- b. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang sehingga setiap warga negara dan penduduk Indonesia memperoleh keadilan, rasa aman serta peningkatan kesejahteraan;
- c. Membantu menciptakan serta meningkatkan upaya pemberantasan praktik-praktik maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- d. Meningkatkan budaya hukum nasional dan membangun kesadaran hukum masyarakat sehingga supremasi hukum dapat ditegakkan untuk mencapai kebenaran dan keadilan;
- e. Tujuan tersebut akan dapat tercapai manakala Ombudsman Indonesia mampu menjalankan fungsi pengawasannya secara baik pada saat yang sama baik tidaknya pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan Ombudsman Indonesia sangat tergantung dari supra struktur berupa peraturan perundang-

undangan dan infra struktur berupa sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan dan pelaksanaan kerja Ombudsman.⁴⁷

Dalam konteks Ombudsman Indonesia pemeriksaan terhadap perilaku maladministrasi lebih dikenal dengan istilah investigasi. Kata ini berasal dari bahasa Inggris (*investigation*) yang dalam konteks kasus dapat mengandung makna pemeriksaan atau pengusutan tetapi dalam konteks penelitian (*research*) dapat mengandung makna penyelidikan. Penggunaan istilah investigasi dipilih untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan Ombudsman Indonesia dengan pemeriksaan oleh petugas penyelidik/penyelidik lainnya seperti misalnya kepolisian, kejaksaan, dan PPNS. Berkenaan tugas pemerintah dalam rangka mengeluarkan ketetapan (*beschikking*) maka *good governance* dapat dibagi menjadi dua bagian diantaranya:

Sebagai Lembaga yang mengemban tugas pengawasan Ombudsman Indonesia sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu khususnya yang terkait dengan dugaan adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggara negara, serta lembaga peradilan baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri. Secara universal diakui bahwa pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral pertimbangan saran serta rekomendasi Ombudsman meskipun tidak mengikat (*not legally binding*) namun secara moral diikuti (*morrally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus currie*) antara aparat pemerintah dengan rakyatnya. Ombudsman tidak memberi sanksi hukum sebagaimana Lembaga Peradilan (*Magistature of Sanction*), akan tetapi memberi pengaruh (*magistature of influence*). Dengan mengedepankan pengawasan yang dilandasi serta diarahkan kepada moralitas diharapkan pemberian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat kualitasnya memperoleh pelayanan secara baik dari penyelenggara negara, masalah pelayanan publik merupakan

⁴⁷ Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Op. Cit.* hlm. 79

permasalahan bangsa yang harus di selesaikan bersama pada saat ini maupun saat mendatang.⁴⁸

Ombudsman memiliki tugas pengawasan dan pemeriksaan yang berkaitan dengan dugaan adanya maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. *Output* dari hasil pemeriksaan Ombudsman adalah rekomendasi, meskipun rekomendasi tersebut tidak mengikat, namun secara moral diikuti dan menjadi penyeimbang antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya. Antonius Sujata dan RM Surachman dalam hal ini berpendapat:

Ombudsman Indonesia sebagai lembaga yang mengemban tugas pengawasan, sekaligus memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan-pemeriksaan tertentu, khususnya yang terkait dengan dugaan adanya tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, penyelenggara negara, serta lembaga peradilan baik yang dilaporkan masyarakat ataupun atas inisiatif sendiri.⁴⁹

Secara universal diakui bahwa pada hakikatnya Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral pertimbangan saran serta rekomendasi Ombudsman, meskipun tidak mengikat (*not legally binding*), namun secara moral diikuti (*morrally binding*) dan menjadi penyeimbang (*amicus currie*) antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya. Ombudsman tidak memberi sanksi hukum sebagaimana Lembaga Peradilan (*magistature of sanction*), akan tetapi memberi pengaruh (*magistature of influence*). Dengan mengedepankan pengawasan yang dilandasi serta diarahkan kepada moralitas diharapkan pemberian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat kualitasnya memperoleh pelayanan secara baik dari penyelenggara negara, masalah pelayanan publik merupakan

⁴⁸*Ibid.* hlm. 78.

⁴⁹*Ibid.* hlm. 79.

permasalahan bangsa yang harus diselesaikan bersama pada saat ini maupun saat mendatang.⁵⁰

B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait

1. Hierarkhi Norma/Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan norma/peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus berpegang pada pedoman bahwa norma/peraturan perundang-undangan lebih rendah mengacu pada norma/peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Hans Kelsen mengajarkan, bahwa:

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm, Basic Norm* (Norma Dasar).⁵¹

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarkhi norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 79

⁵¹ A. Hamid S Attamimi. 1990. Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. hal. 358.

suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁵²

Teori Nawiasky tersebut disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).⁵³

Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.⁵⁴

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.

⁵² Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hal. 25.

⁵³A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hal. 287.

⁵⁴ *Ibid.* hal. 359.

- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.⁵⁵

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staats-fundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.⁵⁶

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.* hal. 359.

⁵⁶ *Ibid.* hal. 359.

⁵⁷ Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.⁵⁸

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*) ? Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.⁵⁹

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.⁶⁰

⁵⁸ *Loc. Cit.*

⁵⁹ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 359

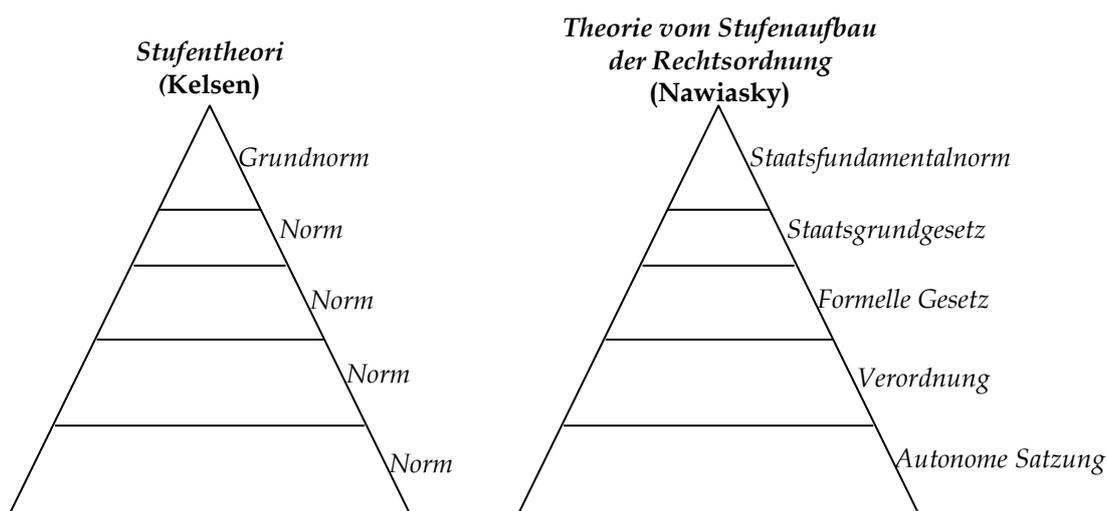
⁶⁰ Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi? RM. A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.⁶¹

Berdasarkan uraian mengenai teori hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk memudahkan pemahaman dapat disajikan dalam bentuk gambar piramida sebagai berikut:

Gambar 2. Teori Kelsen dan Nawiasky⁶²



⁶¹ RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hal. 117.

⁶² A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 291

Hierarkhi norma atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 juga terdapat jenis lain sebagaimana ditegaskan pada Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
Ketiga, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan
Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁶³

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan:

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Perda merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian Perda ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Perda mengingat bahwa di era otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat, melainkan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.⁶⁴

⁶³A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Op, Cit.* hal. 25

⁶⁴ Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta. hal. 72

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis:
 - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;

- 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
 - h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
 - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 - 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip NKRI.⁶⁵

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan uraian di atas, maka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik didasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

⁶⁵Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung. Hal. 53

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu;
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.
- m. efisiensi dan efektivitas;
- n. konsistensi;
- o. kecermatan;
- p. motivasi;
- q. tidak melampaui kewenangan;
- r. kewajaran dan kepatutan;
- s. perlindungan hukum; dan
- t. proporsional.

C. Praktik Empiris

Pelaksanaan pelayanan publik oleh Pemerintah Kabupaten Batang mendapatkan apresiasi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN dan RB). Deputi Bidang Pelayanan Publik Kemenpan dan RB, Mirawati Sudjono, mengapresiasi Pemkab Batang melakukan inovasi dalam pelayanan publik sehingga masyarakat mengetahui negara hadir. Masyarakat bisa mengetahui jika negara itu ada di tengah masyarakat. Upaya yang telah ditempuh Pemkab Batang dapat ditularkan kepada pemerintah daerah yang lainnya. Pola-pola yang telah ditempuh Pemkab Batang tersebut merupakan bentuk inovasi pelayanan publik.⁶⁶

⁶⁶ Tribunnews Jateng. 13 Maret 2016. *Deputi Bidang Pelayanan Publik Kemenpan dan RB Beri Apresiasi Kepada Pemkab Batang*. Diunduh dari: <http://jateng.tribunnews.com/2016/03/13/deputi-bidang-pelayanan-publik-kemenpan-dan-rb-beri-apresiasi-kepada-pemkab-batang>.

Preasiden Joko Widodo, di pihak lain, meminta Unit Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (UPKP2) Kabupaten Batang ditingkatkan. Unit tersebut bakal dijadikan rujukan nasional. Perwakilan Kantor Staf Presiden (KSP), Wandy Toturoong mengatakan, Presiden Jokowi menyebut UPKP2 di Kabupaten Batang hal yang baik dan dapat direplikasi secara nasional. UPKP2 dijadikan inspirasi pembentukan Tim Peningkatan Kualitas Pelayanan (TPKP). Hal ini dapat direplikasi secara nasional.⁶⁷

UPKP2 merupakan lembaga independen bentukan pemerintah Kabupaten Batang, yang digawangi jajaran birokrasi dan kumpulan tokoh masyarakat. Lembaga ini memiliki tugas untuk mengumpulkan keluhan masyarakat dalam pelayanan publik. Pembentukan UPKP2 sendiri merupakan bentuk keterbukaan pemerintahan terhadap kritik yang membangun. Pemerintahan juga mendorong keterlibatan legislatif dalam audit dan pemantauan yang dilakukan oleh UPKP2. UPKP2 adalah lembaga audit dan kontrol independen terhadap kinerja pemerintah daerah, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati. Semakin berkualitas lembaga ini, semakin baik juga performa Pemerintah.⁶⁸

UPKP2 Kabupaten Batang saat ini sudah mulai membuka *desk* pengaduan di sejumlah kantor pelayanan publik, termasuk di Rumah Sakit Umum Daerah. Pertimbangan pembentukan UPKP2 adalah bahwa pemerintah harus siap menerima kritik. Pemimpin yang tidak mau dikritik artinya pemimpin yang tidak mau belajar. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Batang mendirikan sebuah lembaga yang kerjanya mengkritik dan mengawasi, namun berbasis kepada data dan temuan.⁶⁹

⁶⁷ Metrotvnews. 2016. *Presiden Minta Bupati Yoyok Tingkatkan Pengawasan Pelayanan Publik* . Diunduh dari: <http://news.metrotvnews.com/daerah/GbmAwoLb-presiden-minta-bupati-yoyok-tingkatkan-pengawasan-pelayanan-publik>.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah

Menetapkan suatu aturan hukum, selain berdasarkan kaidah normatif, juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum dan masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka dalam merumuskan Raperda Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik diperlukan kajian peraturan perundang-undangan yang terkait untuk menganalisa Pelayanan Publik. Hal ini perlu dilakukan guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain. Adapun analisa tersebut dapat disajikan sebagai berikut:

1. **Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen**
 - a. **Hak konsumen**

Pasal 4
Hak konsumen adalah:

 - a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

b. Pembinaan

Pasal 29

- (1) Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.
- (2) Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
- (3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melakukan koordinasi atas penyelenggaraan perlindungan konsumen.
- (4) Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk:
 - a. terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
 - b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
 - c. meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan Peraturan Pemerintah.

c. Pengawasan

Pasal 30

- (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
- (2) Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
- (3) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
- (4) Apabila hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, Menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (5) Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.
- (6) Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

a. Kewajiban Penyelenggara Negara

Pasal 5

Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk:

1. mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;
2. bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat;
3. melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
4. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
5. melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan;
6. melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan

tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

7. bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Peran Serta Masyarakat

Pasal 8

- (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih.
- (2) Hubungan antara Penyelenggara Negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Pasal 9

- (1) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk:
 - a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;
 - b. hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara;
 - c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara; dan
 - d. hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
 - 1) melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

c. Sanksi

Pasal 20

- (1) Setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1, 2, 3, 5, atau 6 dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 atau 7 dikenakan sanksi pidana dan atau sanksi perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 21

Setiap Penyelenggara Negara atau Anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan kolusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Pasal 22

Setiap Penyelenggara Negara atau Anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan nepotisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

Pasal 2

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik**Pasal 40**

- (1) Pemerintah memfasilitasi pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemerintah melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum, sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Pemerintah menetapkan instansi atau institusi yang memiliki data elektronik strategis yang wajib dilindungi.
- (4) Instansi atau institusi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus membuat Dokumen Elektronik dan rekam cadang elektroniknya serta menghubungkannya ke pusat data tertentu untuk kepentingan pengamanan data.
- (5) Instansi atau institusi lain selain diatur pada ayat (3) membuat Dokumen Elektronik dan rekam cadang elektroniknya sesuai dengan keperluan perlindungan data yang dimilikinya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai peran Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 41

- (1) Masyarakat dapat berperan meningkatkan pemanfaatan Teknologi Informasi melalui penggunaan dan Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan melalui lembaga yang dibentuk oleh masyarakat.
- (3) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat memiliki fungsi konsultasi dan mediasi.

5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

a. Hak Pemohon Informasi Publik

Pasal 4

- (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Setiap Orang berhak:
 - a. melihat dan mengetahui Informasi Publik;
 - b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik;
 - c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau
 - d. menyebarkan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut.
- (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

b. Kewajiban Badan Publik

Pasal 7

- (1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
- (2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
- (3) Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
- (4) Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.
- (5) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.

- (6) Dalam rangka memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.

Pasal 8

Kewajiban Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan Secara Berkala

Pasal 9

- (1) Setiap Badan Publik wajib mengumumkan Informasi Publik secara berkala.
- (2) Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
 - b. informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
 - c. informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
 - d. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling singkat 6 (enam) bulan sekali.
- (4) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.
- (5) Cara-cara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditentukan lebih lanjut oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di Badan Publik terkait.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban Badan Publik memberikan dan menyampaikan Informasi Publik secara berkala sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

d. Informasi yang Wajib Diumumkan secara Sertamerta

Pasal 10

- (1) Badan Publik wajib mengumumkan secara sertamerta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum.

- (2) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.

e. Informasi yang Wajib Tersedia Setiap Saat

Pasal 11

- (1) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik setiap saat yang meliputi:
 - a. daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
 - b. hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
 - c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
 - d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
 - e. perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
 - f. informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
 - g. prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau
 - h. laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- (2) Informasi Publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 dinyatakan sebagai Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan kewajiban Badan Publik menyediakan Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

Pasal 12

Setiap tahun Badan Publik wajib mengumumkan layanan informasi, yang meliputi:

- a. jumlah permintaan informasi yang diterima;
- b. waktu yang diperlukan Badan Publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi;
- c. jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi; dan/atau
- d. alasan penolakan permintaan informasi.

Pasal 13

- (1) Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana setiap Badan Publik:
 - a. menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi; dan
 - b. membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik yang berlaku secara nasional.
- (2) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibantu oleh pejabat fungsional.

Pasal 14

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara dalam Undang-Undang ini adalah:

- a. nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- b. nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
- c. laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan laporan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;
- d. hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;
- e. sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;
- f. mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
- g. kasus hukum yang berdasarkan Undang-Undang terbuka sebagai Informasi Publik;
- h. pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran;
- i. pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- j. penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- k. perubahan tahun fiskal perusahaan;
- l. kegiatan penugasan pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- m. mekanisme pengadaan barang dan jasa; dan/atau

- n. informasi lain yang ditentukan oleh Undang-Undang yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah.

6. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

a. Fungsi dan Tugas

Pasal 6

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Pasal 7

Ombudsman bertugas:

- a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

b. Wewenang

Pasal 8

(1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

- a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;

- c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
 - d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
 - e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
 - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

a. Hak dan Kewajiban bagi Penyelenggara

Pasal 14

Penyelenggara memiliki hak:

- a. memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. melakukan kerja sama;
- c. mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;
- d. melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- e. menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

Penyelenggara berkewajiban:

- a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan;

- c. menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. Kewajiban dan Larangan bagi Pelaksana

Pasal 16

Pelaksana berkewajiban:

- a. melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara;
- b. memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. memenuhi panggilan untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada penyelenggara secara berkala.

c. Hak dan Kewajiban bagi Masyarakat**Pasal 18**

Masyarakat berhak:

- a. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;
- b. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;
- c. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
- d. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
- e. memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
- f. memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
- g. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman;
- h. mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman; dan
- i. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

d. Standar Pelayanan**Pasal 20**

- (1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.
- (2) Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait.
- (3) Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.
- (5) Penyusunan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Pasal 21

Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan;
- c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biaya/tarif;
- f. produk pelayanan;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. kompetensi pelaksana;
- i. pengawasan internal;
- j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. jumlah pelaksana;
- l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
- n. evaluasi kinerja pelaksana.

e. Maklumat Pelayanan**Pasal 22**

- (1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan yang merupakan pernyataan kesanggupan penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.
- (2) Maklumat pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dipublikasikan secara jelas dan luas.

f. Pengaduan**Pasal 40**

- (1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.
- (2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
 - b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

a. Fungsi

Pasal 10

Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

b. Tugas

Pasal 11

Pegawai ASN bertugas:

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Peran

Pasal 12

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan dan keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.⁷⁰

⁷⁰ Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hal. 4

Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.⁷¹

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

1. Harmonisasi vertikal

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.⁷²

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid* hal. 7

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.⁷³

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal

⁷³ *Ibid* hal. 8

peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.⁷⁴

2. Harmonisasi secara horizontal

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam **struktur hierarki yang sama atau sederajat**. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horisontal** peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posteriore derogat lex priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat lex generali* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut

⁷⁴ *Ibid* hal. 8-9

sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.⁷⁵

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *lex posterior derogat lex priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau

⁷⁵ *Ibid* hal. 9

dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialis derogat lex generali* dalam Harmonisasi Horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.⁷⁶

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Disamping itu juga Undang-undang terkait yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah ini antara lain adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷⁶ *Ibid* hal. 10

BAB IV**LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁷⁷

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan terakumulasi dalam Pancasila,

⁷⁷ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.⁷⁸

Landasan filosofis berkaitan dengan dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.⁷⁹

Berkaitan dengan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik, maka landasan filosofinya adalah bahwa sebagai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggara pelayanan publik diamanatkan untuk terus meningkatkan kualitas dalam rangka menjamin kesederhanaan, kemudahan, keterjangkauan, dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi

⁷⁸ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43.

⁷⁹ Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. UII Press. Yogyakarta. hlm. 33

demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.⁸⁰

Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilainya pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.⁸¹

Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah sebagai upaya untuk mengakomodasi pemikiran dan kehendak masyarakat. Terakomodasinya pemikiran dan kehendak masyarakat, maka peraturan daerah yang dihasilkan dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan sehingga menjadi keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan

⁸⁰ Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 18

⁸¹ Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hal. 43.

Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik maka dasar filosofinya adalah bahwa dengan kemajuan teknologi dan tuntutan masyarakat dalam pelayanan publik, penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk memenuhi kebutuhan harapan masyarakat dalam melakukan perbaikan Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara, korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi dasar pengaturan yang jelas dalam rangka memenuhi harapan dan tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*hasil perubahan pertama*).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil Perubahan Pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini ditegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh DPR, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.⁸²

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (*asli*).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya atas Pasal 5 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir réglementaire* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen).⁸³

⁸² Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta. hal. 25.

⁸³ *Ibid.* hal. 7.

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga misalnya Peraturan Daerah, dibentuk oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau suatu Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh Kepala Daerah tanpa persetujuan DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum.

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja:

Landasan yuridis, demikian disebut, sebagai landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya". Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, seyogianya jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.⁸⁴

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.

⁸⁴ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hal. 45.

- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat bawah.⁸⁵

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pelayanan Publik, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Disamping itu juga Undang-undang terkait yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah ini antara lain adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁸⁵ Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.* hal. 75.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam BAB V yang mengatur rumusan mengenai Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, menjelaskan bahwa Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

A. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik ini adalah norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Batang untuk menetapkan pengaturan mengenai Pelayanan Publik dalam satu Peraturan Daerah dalam rangka memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, yaitu dengan:

1. mewujudkan prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik;
2. mewujudkan kualitas pelayanan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik dan pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
3. mewujudkan kepastian hukum dan pemenuhan hak dalam melindungi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik secara berkualitas, terintegrasi dan berkesinambungan;
4. mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Arah Pengaturan

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik mempunyai posisi yang sangat strategis dan penting untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan ekosistem di kawasan perkotaan di Kabupaten Batang. Terkait dengan hal tersebut, maka ruang lingkup dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik diarahkan untuk mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. memberikan pedoman dan arahan dalam rangka pelayanan publik;
2. menyelenggarakan pelayanan publik secara maksimal sehingga tercipta indeks kepuasan masyarakat.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan hukum dan sosial.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

2. Materi Muatan yang Diatur

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik ini meliputi:

- a. Maksud, Tujuan, Asas, dan Ruang Lingkup
- b. Pembina, organisasi penyelenggara, dan Evaluasi Pelayanan Publik
- c. Hak, Kewajiban, dan Larangan
- d. Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- e. Pemanfaatan Teknologi Informasi
- f. Peran Serta Masyarakat
- g. Kerahasiaan Dokumen
- h. Pengawasan
- i. Sanksi
- j. Ketentuan Peralihan
- k. Ketentuan Penutup

BAB VI **PENUTUP**

A. Kesimpulan

Berdasarkan Naskah Akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik, maka dapat disimpulkan bahwa arah baru atau model reformasi birokrasi perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance* yaitu tumbuhnya pemerintahan yang rasional, melakukan transparansi dalam berbagai urusan publik, memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum dan bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur. Reformasi adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik daripada yang sudah ada. Reformasi bertujuan mengoreksi dan membaharui terus-menerus arah pembangunan bangsa yang selama ini jauh menyimpang, kembali ke cita-cita proklamasi. Tujuan reformasi birokrasi adalah memperbaiki kinerja birokrasi, terciptanya *good governance*, yaitu tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa, Pemerintah yang bersih (*clean government*), bebas KKN, meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

B. Saran

Penerapan model reformasi pelayan publik dalam sistem Pemerintahan yang sekarang diterapkan belum mencapai hasil yang maksimal. Perilaku birokrasi dan kinerja Pemerintah belum sepenuhnya dapat mewujudkan keinginan dan pilihan publik untuk memperoleh jasa pelayanan yang memuaskan.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik oleh Pemerintah dalam hal ini dapat dilakukan dengan berbagai strategi, diantaranya perluasan institusional, penerapan manajemen publik modern, dan perluasan makna demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta.
- Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia. Jakarta. 11
- Atep Adya Barata. 2004. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. Alex Media Komputindo. Jakarta.
- Aziz Syamsudin. 2009. *Ombudsman Republik Indonesia, Merengkuh Keluhan Rakyat "Menjewer" Sang Pejabat*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Budhi Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. UII Press. Yogyakarta.
- Edi Pranoto. 2011. *Maladministrasi Akibat Hukum dan Penyelesaiannya*. Diakses melalui <http://pranata-lecons.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>.
- Erick. S. Holle. 2011. *Pelayanan Publik Melalui Electronic Government Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service*. Jurnal Sasi. Vol. 17. No. 3. Bulan Juli-September 2011.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT. Grasindo. Jakarta.

- Herry Wibawa. 2010. *Tesis: Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara Dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan Peratun)*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Semarang.
- <http://www.mypulau.com/adedidikirawan/blog/736488/>
- Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni. Bandung.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.
- K.A. Tajuddin, *Good Governance, (Konsep dan Implementasi di Kabupaten Bangka)*, http://www.bangka.go.id/artikel.php?id_artikel=7,
- LAN-BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. LAN-RI. Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. LAN. Jakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administras Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Prajudi Admosudirdjo. 1984. *Administrasi dan Manajemen Umum Seni Pustaka Ilmu Administrasi*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- Radar Batang. 2015. *Pelayanan Publik Belum Maksimal*. Jumat, 11 September 2015.

- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Riant D. Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Laksbang Persindo. Yogyakarta.
- Satya Arinanto. 2002. *Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia*. (Paper presented in Joint Seminar on "Living in Plural Societies" organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 February 2002.
- Setda Batang . 2013. *Bintek Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Diunduh dari <http://www.Batangkab.go.id/read/15640/setda-Batang-gelar-bintek-penyusunan-standar-pelayanan-publik>
- Setda Batang . 2013. *Bintek Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Diunduh dari <http://www.Batangkab.go.id/read/15640/setda-Batang-gelar-bintek-penyusunan-standar-pelayanan-publik>
- Setiajeng Kadarsih. 2013. *Tugas Dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia Dalam Pelayanan Publik Menurut UU No. 37 Tahun 2008*. Jurnal Dinamika Hukum. FH-Unsoed. Purwokerto.
- Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.

- Sofian Effendi. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005.
- Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sondang P. Siagian. 1970. *Filsafat Administrasi*. Gunung Agung. Jakarta.
- Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>
- Sunaryati Hartono. 2003. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta.
- Tjandra, W. Riawan. 2005. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.
- W.J.S. Poerwodarminto. 1985. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Ke-4. Balai Pustaka. Jakarta.