

**PENEGAKAN HUKUM HAK KONSTITUSIONAL
WARGA NEGARA INDONESIA
UNTUK MENDAPATKAN
PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK
MELALUI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI)**

T E S I S



**INDAH CAHYANI
0806477900
KONSENTRASI HTN**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA
DEPOK
2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama: Indah Cahyani
NPM: 0806477900



Tanda Tangan:
Tanggal: 11 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Indah Cahyani
NPM : 0806477900
Program studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Penegakan Hukum Hak Konstitusional
Warga Negara Indonesia Untuk
Mendapatkan Pelayanan Publik Yang
Baik Melalui Ombudsman Republik
Indonesia

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum (.....)

Penguji : Prof. Abd. Bari Azed, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Heru Susetyo, S.H., LL.M. M.Si (.....)

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 3 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin, puja dan puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT, Shalawat serta salam semoga selalu tercurah bagi junjungan umat manusia, Muhammad SAW. Rasa syukur yang tidak terkira saya ucapkan karena atas izin Allah semata-mata Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tersusunnya Tesis ini tidak lepas dari dukungan banyak pihak, oleh karenanya saya haturkan terimakasih yang tidak terkira kepada:

- 1) Professor Ramly Hutabarat, sebagai pembimbing Tesis ini yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan Tesis ini.
- 2) Dewan Penguji Tesis, Prof. Abd. Bari Azed, S.H., M.H. dan Heru Susetyo, S.H., LL.M. M.Si.
- 3) Arif Kurniawan, S.T., suami yang sepenuh cinta memberikan doa restu dalam proses studi dari awal hingga akhir, memberi suport khususnya dalam proses penyusunan Tesis ini.
- 4) Khadijah Nurul Azmi, biji mata yang selalu membuat ummi selalu bersemangat untuk segera menyelesaikan keseluruhan tugas agar bisa bermain bersama lagi seperti biasanya.
- 5) Seluruh jajaran pimpinan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, yang telah memberikan support moril kepada penulis hingga akhir masa studi.
- 6) Agung Ali Fahmi, teman sejawat sekaligus penasehat spiritual yang memberikan suport pada penulis saat proses penyusunan tesis ini.

- 7) Mar'atus Sholihah, khadimah, yang mengambil alih sebagian pekerjaan rumah tangga saya sehingga saya bisa berkonsentrasi mengerjakan Tesis ini.
- 8) Seluruh Staf Sekretariat Pasca Hukum Salemba, Pak Watijan, Mas Hari, Pak Huda, yang setiap saat selalu siap dengan informasi *ter-up date*, untuk *memback-up* kelancaran tesis ini.
- 9) Suri Fitri, Ulfah, Bu Hamidah dan Bu Pur, Teman – teman pengajian Kelurahan Kampung Tengah yang memberikan doa, inspirasi, dan support moril untuk terselesainya tulisan ini.
- 10) Seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak mungkin disebutkan satu persatu, telah turut membantu kelancaran penyusunan tesis ini.

Akhir kata semoga Allah berkenan membalas segala kebaikan dengan pahala, kebaikan yang lebih berlimpah dan Syurga. Tiada gading yang tak retak, dalam kesempitan dan keterbatasan, sebuah kehormatan bagi saya untuk menerima kritik dan saran untuk kesempurnaan tesis ini dengan sebuah harapan semoga tulisan ini dapat memberikan sumbangsih bagi kemajuan perkembangan hukum di Indonesia dan sekaligus sebagai sebuah pendidikan politik bagi generasi penerus bangsa untuk melahirkan bangsa yang maju dan terdepan dalam kesadaran budaya hukum yang baik.

Jakarta, 21 Desember 2010

Hamba Allah,
Indah Cahyani

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas Akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Indah Cahyani
NPM : 0806477900
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan Ilmu Pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif atas karya Ilmiah saya yang berjudul:

Penegakan Hukum Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia Untuk Mendapatkan Pelayanan Publik Yang Baik Melalui Ombudsman Republik Indonesia

Beserta perangkat yang ada. Dengan hak bebas royalty non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data, merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 11 Juli 2011



Indah Cahyani, S.H.

ABSTRAK

Nama : Indah Cahyani
NPM : 0806477900
Program studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Penegakan Hukum Hak Konstitusional
Warga Negara Indonesia Untuk
Mendapatkan Pelayanan Publik Yang
Baik Melalui Ombudsman Republik
Indonesia

Tesis ini membahas langkah maju Indonesia sebagai Negara hukum dimulai setelah berakhirnya masa Orde Baru, yaitu masa reformasi, langkah – langkah perbaikan pemerintahan ditindak lanjuti pembenahan berturut – turut dengan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional pada tahun 2000, Ombudsman Republik Indonesia pada tahun 2008, dan disahkannya Undang – Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Muatan norma yang lengkap, kemauan politik dari pemerintah dan peran serta masyarakat diharapkan akan memberi kemudahan dalam merealisasikan tujuan yang dicita – citakan oleh undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Kata kunci:
Pelayanan Publik, Ombudsman RI

ABSTRACT

Name : Indah Cahyani
NPM : 0806477900
Study Program : Law Departement
Title : Law Enforcement of Constitutional Righth of
Indonesia Citizens to get good public services by
Ombudsman of The Republik of Indonesia

Forward Step of Indonesia as a rechstate began after the expiration of Orde Baru regime, at the reformasi period, the steps to improve governance reform followed up in a row with the formation of the National Ombudsman Commission in 2000, the Ombudsman of the Republic of Indonesia in 2008, and legalization act number 25 of 2009 on Public Service. Complete norms, political will of government and the citizen participation are expected to able in the realization of the idealized goal of the act number 25 of 2009 on public service.

Key Word:

Public services, Ombudsman of The Republik of Indonesia

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| HALAMAN JUDUL | |
| HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS | i |
| LEMBAR PENGESAHAN | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH | vi |
| ABSTRAK | vii |
| DAFTAR ISI | ix |
| DAFTAR DIAGRAM/ DAFTAR TABEL | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Permasalahan | 15 |
| C. Tujuan Penelitian | 16 |
| D. Manfaat penelitian | 16 |
| E. Metode Penelitian | 17 |
| F. Kerangka teori | 17 |
| G. Kerangka konseptual | 18 |
| H. Sistematika penulisan | 18 |
| | |
| BAB II PELAYANAN PUBLIK | |
| SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA | 20 |
| A. Pengertian Pelayanan Publik | 20 |
| B. Hubungan Negara Hukum dan Pelayanan Publik..... | 25 |

| | |
|---|-----|
| C. Demokrasi dan Pelayanan Publik | 44 |
| D. Good Governance dan Pelayanan Publik | 56 |
| E. Hak–Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pelayanan Publik di Indonesia | 69 |
| BAB III PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA | 76 |
| A. Sejarah Pelayanan Publik di Indonesia | 76 |
| B. Pelayanan Publik Di Indonesia. | 85 |
| C. Pelayanana Publik Oleh Pemerintahan Daerah | 117 |
| D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik | 123 |
| BAB IV OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA | 130 |
| A. Sejarah Ombudsman di Indonesia | 130 |
| B. Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia | 140 |
| C. Penegakan Hukum Ombudsman Di Indonesia | 145 |
| D. Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia | 157 |
| BAB V PENUTUP | 171 |
| A. Kesimpulan | 171 |
| B. Saran | 173 |
| DAFTAR PUSTAKA | 176 |

DAFTAR DIAGRAM DAN TABEL

| | |
|---|-----|
| Diagram 1 laporan masyarakat berdasarkan klasifikasi pelapor | 159 |
| Diagram 2 laporan masyarakat berdasarkan mekanisme penerimaan laporan | 159 |
| Diagram 3 laporan masyarakat berdasarkan asal daerah..... | 160 |
| Diagram 4 laporan masyarakat berdasarkan instansi terlapor..... | 161 |
| Diagram 5 Laporan Masyarakat Berdasarkan Daerah Instansi terlapor..... | 162 |
| Diagram 6 Laporan Masyarakat Berdasarkan Asal Daerah Pelapor..... | 164 |
| Tabel 1. Tindak Lanjut Ombudsman Terhadap Laporan Masyarakat..... | 165 |
| Table 2. Tanggapan Terlapor Terhadap Tindak Lanjut Ombudsman..... | 166 |
| Table 3. Investigasi dan Monitoring atas Inisiatif Ombudsman..... | 167 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah Negara hukum dan bukan *machtsstate* atau negara kekuasaan, *absolute state*, menandakan Indonesia mengedepankan hukum bukan absolutism dalam menjalankan roda pemerintahan.¹ Paham Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.² Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan dan berdasarkan kepada hukum. Hal ini tercermin dalam pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar NRI 1945. Yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Negara hukum juga memiliki arti penting dalam menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat dalam suatu Negara, karena di atas landasan hukum terdapat Kepastian hukum sebagaimana Negara hukum baik dalam konsep *rechtstate* maupun konsep *rule of law*.³

¹ Dalam konsep Negara hukum tersebut diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi. Baca Jimly Assiddiqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, Cetakan ke 2, 2008. Hal.297.

² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia. Bandung, 2009.

³ Konsep *rechtstate* dikenal di Eropa continental sedangkan konsep *rule of law* digunakan di Negara – Negara anglosaxon.

Rechtstate menurut Carl Schmitt semula atas pengaruh Prancis, hanya terdiri atas:

- a. *Grondrechten* (Hak Asasi Manusia)
- b. *Scheiding Van Machten* (Pembatasan Kekuasaan)

Di Jerman dikembangkan oleh Julius Stahl⁴, unsur – unsur rechtstate itu berkembang menjadi empat, yaitu:

- a. *Grondrechten* (Hak Asasi Manusia)
- b. *Scheiding Van Machten* (Pembatasan Kekuasaan)
- c. *Wetmatigheid Van Bestuur* (Administratie) pemerintahan berdasarkan undang – undang, dan
- d. *Administrative Rechtspraak* (pengadilan administrasi Negara)⁵

Muhammad Tahir Azhari⁶ dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, bahwa ciri – ciri nomokrasi atau Negara hukum yang baik itu mengandung Sembilan prinsip, yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
2. Prinsip musyawarah,
3. Prinsip keadilan,
4. Prinsip persamaan,

⁴ Stahl Bernama lengkap Friederich Julius Stahl.

⁵ Jimly Assiddiqie. Loc.cit.

Baca juga Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung 2004 hal.112

⁶ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: suatu studi tentang prinsip – prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta. 1992, hal.64.

5. Prinsip pengakuan dan Perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia,
6. Prinsip peradilan yang bebas,
7. Prinsip perdamaian,
8. Prinsip kesejahteraan.
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Dalam konsep *rechtstate* diakui perlindungan terhadap hak asasi manusia, peradilan administrasi, kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani kepentingan umum. Sedangkan dalam konsep *rule of law* yang diperkenalkan oleh AV. Decey meliputi tiga unsur yaitu:

1. Supremasi hukum, Supremasi hukum atau jaminan yang diberikan oleh konstitusi Inggris terhadap hak – hak individu dilihat dari beragam sudut pandang.
2. Persamaan kedudukan hukum bagi setiap orang, bagi kita bukan hanya tidak ada seorangpun yang berada di atas hukum, namun (sesuatu yang berbeda) bahwa di sini setiap orang apapun pangkat atau kondisinya. Tunduk pada hukum biasa.
3. Konstitusi adalah hasil dari pengadilan dan parlemen, yang bersumber dari hukum umum Negara.⁷

⁷ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, Mc Millan and CO., Limited St. Martin's Street, London, 1952. Terjemahan. Hal.251-265.

Keduanya diadopsi, *rechstate* dan *rule of law*, meskipun secara tidak utuh dalam konsep Negara hukum Pancasila. Negara hukum Pancasila menjamin kepastian hukum terkait hak untuk hidup, hak beragama, hak berorganisasi, hak untuk menyampaikan pendapat, hak untuk bebas dari diskriminasi.

Negara hukum Pancasila memiliki ciri supremasi hukum, persamaan hak dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ – organ eksekutif independen, peradilan bebas tidak memihak, Peradilan Tata Negara, perlindungan hak asasi manusia, *welfare state*, berkeTuhanan Yang Maha Esa.

Konsep *rechtsstate* yang menganut Negara sebagai penyelenggara kepentingan umum sejalan dengan tujuan Negara Indonesia yang dicantumkan dalam pembukaan UUD 45 yang menyebutkan bahwa tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian semakin tegaslah bahwa salah satu misi bernegara Indonesia adalah menjamin kesejahteraan umum.

Konsep atau ide Negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan Negara – Negara kekuasaan (Negara dengan pemerintahan absolute) pada hakikatnya merupakan hasil dari perdebatan yang panjang selama berabad – abad dari para sarjana dan filsuf tentang Negara dan hukum, yaitu tentang hakekat tentang asal mula, tujuan Negara dan sebagainya. Khususnya masalah inti dari manakah Negara

mendapatkan kekuasaannya untuk mengadakan tindakan – tindakan dan ditaati oleh rakyatnya.⁸

Dalam hubungan ini terdapat dua teori besar tentang Negara hukum yaitu teori tentang kedaulatan dan teori asal muasal Negara yang telah menghasilkan pola Negara, yaitu: pertama, ajaran kedaulatan Tuhan yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara. Dalam praktiknya, kedaulatan Tuhan ini menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala Negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala Negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan para penganjur paham ini antara lain Agustinus dan Thomas Aquinus.⁹

Kedua, ajaran kedaulatan raja beranggapan bahwa raja yang memegang kedaulatan tertinggi dalam suatu Negara¹⁰ pandangan demikian terutama muncul terutama setelah periode sekulerisasi Negara dan hukum di Eropa.

Ketiga, ajaran kedaulatan Negara, sebagai reaksi terhadap kesewenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep Negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa. Masing –masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan Negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai kepala

⁸ Juniarso Ridwan, Op cit. hal.27.

⁹ Baca Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982. Hal.37-44

¹⁰ Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Roda Inti Media, Jakarta ,2009. Hal.15-16, baca juga Jimly Assididqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, tentang gagasan kedaulatan rakyat dan perlembagaan parlemen*. Hal.143-152

gereja, teori kedaulatan Negara antara lain dipelopori oleh Jean Bodin, Thomas Hobbes, Paul Laband, dan Jelinek.

Keempat, ajaran kedaulatan hukum yang menganggap bahwa Negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala Negara harus tunduk kepada hukum.

Kemudian yang kelima muncul teori kedaulatan rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap Negara adalah rakyat. Kehendak rakyat adalah satu – satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.¹¹

Sebagai Negara hukum yang berkomitmen memajukan kesejahteraan umum dan hak asasi manusia, Indonesia diharapkan dapat menjamin pelayanan publik bagi warga negaranya sebagai perwujudan tujuan Negara dan penjaminan hak asasi manusia, karena pelayanan publik adalah hak warga Negara dan bagian dari hak asasi manusia.

Dalam Negara hukum modern, tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kepentingan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih

¹¹ Jimly Assididqie dalam bukunya Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi mengemukakan kritiknya terhadap demokrasi itu sendiri, di mana teori kedaulatan rakyat menjadi dasar di dalamnya, bahwa sepanjang sejarah demokrasi selalu menghadapi antinonimnya sendiri, yaitu *demos* versus *nomos*. *Nomos* merupakan konsep tentang nilai atau norma yang selalu dihadapkan sebagai pilihan dengan *demos*, disebabkan oleh kenyataan bahwa konsep demokrasi memiliki keterbatasan atau kelemahan bawaan, bahkan dalam sejarah Yunani kuno demokrasi itu sendiri pernah dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang buruk dan sangat tidak diidealkan.

tetap dipertahankan. Untuk merealisasikan cita – cita pelayanan publik yang baik di Indonesia Pada tahun 2000 telah ditetapkan Keputusan Presiden nomor 44 tentang Komisi Ombudsman Nasional menandai berdirinya Komisi Ombudsman Nasional yang memiliki tugas yang pada intinya menindak lanjuti aduan masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik dengan tujuan mendorong terwujudnya pelayanan publik yang baik yang pada akhirnya mendorong terwujudnya *good governance*.

Untuk memahami penegakan hukum hak konstitusional (*constitutional right*) maka kita perlu membedakan dengan hak – hak yang lain seperti human right, dan legal right. Hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada setiap diri pribadi manusia, karena itu hak asasi manusia (*human right*) berbeda dari pengertian hak warga Negara (*the citizens right*). Sementara itu hak asasi manusia telah tercantum di dalam Undang Undang Dasar 1945, sehingga telah resmi menjadi hak – hak konstitusional setiap orang atau constitutional rights.¹² Namun tidak semua constitutional rights itu identik dengan human rights, karena ada juga hak – hak konstitusional warga Negara (*the citizen's constitutional rights*) yang tidak termasuk *human rights*, misalkan hak setiap warga Negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan itu *the Citizen's constitutional right* tetapi tidak berlaku bagi semua orang yang bukan warga Negara tetapi dapat dikatakan bahwa semua *the human right* adalah *the citizen's right*.¹³

¹² Jimly Assiddiqie. Op Cit. hal.161.

¹³ Ibid. hal 616 – 617.

Pengertian – pengertian terkait dengan hak warga Negara itu harus dibedakan antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional right*) adalah hak yang dijamin dalam dan oleh Undang – Undang dasar 1945, sedangkan hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan undang – undang dan peraturan perundang – undangan dibawahnya (*subordinate legislation*), setelah pengertian tentang hak asasi manusia diadopsi dalam Undang – Undang Dasar 1945,¹⁴ sekarang pengertian kita mengenai hak asasi manusia dan hak asasi warga Negara dapat dikaitkan dengan pengertian *constitutional right* yang dijamin dalam undang – Undang Dasar 1945. Namun disamping itu setiap warga Negara Indonesia juga memiliki hak – hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dalam undang – undang ataupun peraturan perundang – undangan yang lebih rendah. Hak – hak yang lahir dari peraturan di luar Undang – Undang Dasar 1945 itu kita namakan sebagai hak hukum (*legal right*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*).¹⁵

Berdasarkan laporan tahunan KON (Komisi Ombudsman Nasional) pada tahun 2003 diketahui bahwa penerimaan laporan masyarakat sampai dengan tanggal 31 Desember 2003 sebanyak kurang lebih 1121 laporan. Angka ini cukup signifikan jika dibanding tahun 2002 jumlah tersebut terdiri dari 372 laporan pokok, ditambah laporan tambahan dan laporan lanjutan dari para pelapor sebelumnya serta laporan melalui telepon.¹⁶ Pada tahun 2008 Komisi Ombudsman Nasional

¹⁴ Lihat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹⁵ Op cit. hal 617

¹⁶ Laporan tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2003.

disempurnakan menjadi Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah 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 perorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, sesuai amanat yang termuat dalam pasal 6 undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam perjalanan untuk meraih cita – cita sebagaimana tercantum dalam amanah pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alenia ke 4 sebagai Negara yang melayani masyarakat, pada tahun 2009 di undangkanlah Undang – Undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Undang – undang ini menjadi landasan hukum bagi Ombudsman untuk mendorong terciptanya pelayanan publik ke arah yang lebih baik.

Sejarah membuktikan bahwa konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) lebih relevan diterapkan dari pada konsep Negara “penjaga malam” (*Nachtwakkerstate*). Pada jamannya, paham Negara hukum formal atau Negara hukum klasik merupakan anti tesis terhadap absolutism kekuasaan yang terjadi di Prancis oleh rezim monarki absolute

raja Louis XIV dan di Inggris oleh raja Charles II yang menindas rakyat dan penuh penyalahgunaan kekuasaan.¹⁷

Disebabkan keinginan untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemerintah yang dibentuk pasca Revolusi Perancis maka dipikir perlu melakukan pemisahan kekuasaan secara tegas, supaya dapat dilakukan upaya *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸ Karel Vasak, ahli hukum dari Pradis, membagi hak asasi manusia dalam tiga klasifikasi yaitu HAM Generasi pertama, HAM generasi ke dua, dan HAM Generasi ke tiga.¹⁹ HAM *Generasi pertama* ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berfikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penangkapan dan penahanan sewenang – wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil. Hak – hak generasi pertama itu juga sering disebut sebagai hak – hak negative, yang berarti meniadakan campur tangan terhadap hak – hak dan kebebasan individu. Hak – hak generasi pertama ini dengan demikian menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak – pihak luar (baik Negara ataupun kekuatan – kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu. Jadi Negara tidak boleh berperan aktif terhadapnya karena akan mengakibatkan pelanggaran

¹⁷ W.Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*. Universitas Admajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008. Baca juga Irfan Fachrudin, *Pengawas Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004. hal.111

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Rhona K.M. Smith, dkk. *Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008 cet. Pertama.hal.15

terhadap hak – hak dan kebebasan tersebut, inilah yang membedakan dengan hak – hak generasi ke dua yang sebaliknya menuntut peran aktif Negara. Hampir semua Negara telah memasukan ke dalam konstitusi mereka.²⁰ *Hak generasi kedua* atau biasa disebut dengan “persamaan” diwakili oleh perlindungan bagi hak – hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hak – hak ini muncul dari tuntutan agar Negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan dan kesehatan. Negara dengan demikian dituntut bertindak lebih aktif agar hak – hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia²¹ termasuk dalam hak – hak generasi ke dua adalah hak atas pekerjaan dan hak atas upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusastraan dan kesenian. Untuk memenuhi hak – hak dalam kelompok generasi ke dua ini Negara diwajibkan untuk menyusun dan menjalankan program – program untuk memenuhi hak tersebut. Hak generasi ke tiga diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas atau hak bersama. Hak – hak ini muncul dari tuntutan Negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan Internasional yang adil. Melalui tuntutan hak atas solidaritas ini Negara – Negara berkembang menginginkan sebuah tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif untuk terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumberdaya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik dan hak atas warisan budaya sendiri.²²

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid. hal.16.

²² Ibid.

Dari penggolongan hak asasi manusia menjadi tiga generasi ini maka dapat kita ketahui bahwa pelayanan publik seperti yang termaktub dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik yang meliputi Pendidikan dan pengajaran, Pekerjaan dan usaha, Tempat tinggal, Komunikasi dan informasi, Lingkungan hidup dan kesehatan, Jaminan sosial, Energi, Perbankan, Perhubungan, Sumber Daya Alam dan Pariwisata. Sebagiannya menempati posisi sebagai hak asasi manusia generasi ke dua. Hak generasi ke dua ini menuntut agar Negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan dan kesehatan. dengan demikian negara dituntut bertindak lebih aktif agar hak – hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Walaupun Pelayanan publik menempati posisi yang kedua setelah hak generasi pertama tetap saja pelayanan publik menempati posisi yang sangat penting untuk terpenuhi karena ketersediaan kebutuhan dasar dalam pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan adalah variabel yang menunjang untuk tercapainya hak hidup manusia secara layak, dimana hak hidup tersebut adalah hak generasi pertama yang bersifat *underogebel*.²³

Juniarso Ridwan dan Achamad Sodik Sudrajat berpendapat bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara terhadap masyarakatnya memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan

²³ Rhona K.M. Smith, dkk.op cit. hal.41

dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat meskipun tuntutan itu sering kali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri – ciri yakni berbelit – belit, lambat, mahal dan melelahkan, kecenderungan ini masih terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan sebagai pihak yang “dilayani”. Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan pelayan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya.²⁴

Osborne dan Plasterik mencirikan pemerintahan sebagaimana diharapkan di atas adalah sebagai pemerintahan milik masyarakat²⁵ yaitu pemerintahan yang mengalihkan kewenangan control yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, dengan control yang diberikan oleh masyarakat maka pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena mereka memiliki komitmen yang lebih baik lebih peduli dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

Dalam hal ini penulis tertarik untuk menyoroti masalah pelayan publik karena inilah yang dihadapi oleh masyarakat secara umum dari lapisan paling bawah sekalipun, contohnya ketika orang tua mendaftarkan anaknya sekolah mereka dihadapkan pada biaya sekolah yang tinggi

²⁴ Juniarso Ridwan, op cit hal.18

²⁵ David Osborne dan Taed Gebler, *mewirauahakan birokrasi: mentranformasi semangat wirausaha ke sektor publik*, terjemahan Abdil Rosyid, (Jakarta: PPM, 1999) hal 58. Sebagaimana dikutip Juniarso Ridwan, Op cit. hal 18

sementara itu dilain sisi pada saat yang bersamaan kenyataan di tahun yang sama, 2010, di lembaga kepresidenan akan menghabiskan Rp.162 miliar untuk biaya perjalanan luar negeri²⁶ alangkah baiknya dana sebesar itu dialokasikan untuk alokasi publik untuk meningkatkan kualitas penyediaan pelayanan publik yang lebih baik, seperti pembangunan sekolah – sekolah,²⁷ dibidang transportasi untuk mengatasi keterlambatan armada transportasi seperti kereta api dan pesawat, yang sangat lazim terjadi di Indonesia.

Ragam pelayanan publik yang disediakan oleh Negara tersebar dari pemerintahan pusat hingga pemerintahan daerah baik provinsi, kota maupun kabupaten. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak dapat dipisahkan dari prinsip otonomi yang diberikan oleh daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten atau kota. Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten atau kota mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, menggerakkan partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mencapai tujuan di atas, peran administrasi Negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pengelolaan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, memiliki peran yang sangat strategis dalam pelayanan publik di daerah- daerah.

²⁶ Anif Punto Utomo, Republika, Pareto: *kemiskinan vs foya -foya*, Rabu, 21 Juli 2010. Hal.24.

²⁷ Republika, *ibid*, hal.16. tentang sekolah ambruk di Kebun Pala Jakarta Timur.

Bentuk – bentuk penyimpangan dalam memberi pelayanan kepada publik serta maladministrasi dapat terjadi kapan saja dan dimana saja. Siapa pun dapat menjadi korban sewenang – wenang (*arbitrary*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), atau penundaan berlarut (*undue delay*). Permasalahannya banyak yang tidak melapor karena tidak tahu harus melapor kemana atau tempat melapor jaraknya jauh. Mereka membiarkan penyimpangan telah terjadi, sementara pelaku merasa benar karena tidak ada yang melaporkan. Terjadi impunity atas penyimpangan pelayanan.

Dalam undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman memiliki wewenang yang sangat besar, rekomendasi bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang menghalang – halangi Ombudsman dalam menangani laporan.

B. PERMASALAHAN

1. Bagaimana regulasi pelayanan publik di Indonesia?
2. Bagaimana penegakan hukum hak konstitusional Warga Negara Indonesia untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik melalui Ombudsman Republik Indonesia?
3. Bagaimana pelaksanaan fungsi Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penyusunan penelitian dalam bentuk Tesis ini adalah:

1. Mengetahui regulasi pelayanan publik di Indonesia.
2. Mengetahui alur penyelesaian sengketa atau penegakan hukum hak konstitusional Warga Negara Indonesia untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik melalui komisi Ombudsman Republik Indonesia.
3. Mengetahui pelaksanaan fungsi Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik di Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang dapat diambil dari Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai prasyarat meraih gelar Magister Hukum
2. Sebagai bahan untuk dipublikasikan dalam jurnal hukum
3. Memberikan referensi bagi mahasiswa dan dosen yang tertarik pada masalah pelayanan publik
4. Mendorong demokratisasi pelayanan publik di Indonesia.
5. Mendorong terwujudnya *good governance* di Indonesia.

E. METODE PENELITIAN

Tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normative dimana akan dilakukan penelusuran terhadap data sekunder meliputi bahan hukum primer berupa undang – undang dasar 1945, pedoman instansi terkait berkaitan dengan standardisasi pelayanan publik, Kepmen PAN, bahan hukum sekunder berupa buku – buku penunjang, Rancangan perundangan yang masih dalam proses pembahasan di DPR, dokumen-dokumen resmi dari instansi terkait, berita – berita yang termuat di media cetak koran dan majalah baik on line maupun off line, serta bahan hukum tersier berupa kamus besar bahasa Indonesia on line.²⁸

F. KERANGKA TEORI

1. Teori tujuan Negara menurut Jhon Locke, bahwa perjanjian masyarakat untuk membentuk masyarakat Negara dan selanjutnya tujuan Negara adalah memelihara dan menjamin terlaksananya hak –hak asasi manusia.²⁹
2. Teori kontrak sosial JJ Reousseau menyatakan bahwa pada awalnya manusia berada pada keadaan aman dan bahagia hingga ia menyadari ancaman yang akan menimpa dirinya menunjukkan adanya hambatan – hambatan bagi kemajuan individu lebih besar dari pada hambatan – hambatan yang ada pada individu itu sendiri maka manusia dengan kesadaran mengakhiri keadaan itu dengan

²⁸ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Perss, Jakarta, 1942. Hal. 51-52

²⁹

suatu kontrak sosial, pada akhirnya teori kontrak sosial ini melahirkan paham kedaulatan rakyat.³⁰

G. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Demokrasi adalah sistem yang lebih diterima oleh masyarakat dunia menggeser sistem monarki
2. Demokrasi melahirkan paham kedaulatan rakyat, yang berimplikasi pada peran serta masyarakat.
3. Demokrasi konstitusional melahirkan Negara *welfare state* yang mencita – citakan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik yang baik dan *good governance* akan berimplikasi pada kesejahteraan rakyat.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Tesis ini akan terdiri dari empat bab dan beberapa sub bab, dimulai dari bab I berisi pendahuluan yang akan menjelaskan latar belakang, permasalahan yang ingin dibahas, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka teori kerangka konseptual dan sistematika yang akan di sajikan dalam laporan penelitian tersebut.

Bab ke II akan berbicara tentang Pelayanan Publik Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia, dengan terlebih dahulu akan

³⁰ Wiryono Prodjodikoro, Asas Ilmu Negara dan Politik, Eresco Bandung, 1981, hal.41. baca juga, Solly Lubis, Ilmu Negara Mandar Maju Bandung

memaparkan pengertian pelayanan publik, kemudian menjabarkan hubungan antara Negara Hukum dan Pelayanan Publik, Demokrasi dan Pelayanan Publik serta kaitan pelayanan publik dengan *good governance*, yang terakhir membahas Hak-hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pelayanan Publik di Indonesia.

Bab ke III akan memaparkan Sejarah Pelayanan Publik di Indonesia, Pengaturan Pelayanan Publik di Indonesia, Pelayanan Publik oleh Pemerintahan Daerah, dan faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi Pelayanan Publik.

Bab ke IV akan menjabarkan tentang kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia, meliputi, Sejarah Ombudsman Republik Indonesia, Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia, Penegakan Hukum Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia Terhadap Pelayanan Publik, dan terakhir tentang pelaksanaan fungsi Ombudsman Republik Indonesia. Sedangkan di Bab yang ke V akan merangkum pembahasan dan tawaran solusi permasalahan dalam Kesimpulan dan Saran.

BAB II

PELAYANAN PUBLIK

SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL

WARGA NEGARA

A. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan Publik dalam arti bahasa terdiri dari dua kata yaitu “pelayanan” dan “publik” yang masing – masing menurut Kamus Bahasa Indonesia memiliki makna “pelayanan” berarti perihal atau cara melayani,²⁷ sedangkan kata “publik” baik menurut kamus bahasa Indonesia ataupun Kamus Besar Bahasa Indonesia, memiliki arti orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dsb).²⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat berpendapat dalam bukunya yang berjudul *Hukum Administrasi Negara, dan kebijakan pelayanan Publik*, mengartikan pelayanan publik sebagai pelayanan yang

²⁷ Kamus Bahas Indonesia on line,
<http://kamusbahasaindonesia.org/pelayanan>

²⁸ Kamus Bahasa Indonesia on line, ibid. dan Kamus Besar Bahasa Indonesia On Line Dinas Pendidikan Republik Indonesia, (KBBI dan KBI on line)
<http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php>

diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁹

Undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik di definisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.³⁰ Dari pengertian atau definisi pelayanan publik pada pasal 1 undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dapat disimpulkan beberapa unsur terkait pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kegiatan atau rangkaian kegiatan
2. Untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan
3. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4. Ditujukan untuk setiap warga negara dan penduduk
5. Atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif
6. Disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Ruang lingkup yang menjadi *domein* pelayanan publik diatur tersendiri dalam pasal 5 yang intinya menyatakan bahwa Ruang lingkup

²⁹ Juniarso Ridwan, Op Cit. hal. 19

³⁰ Republik Indonesia, undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN tahun 2009 nomor 112 TLN nomor 5038

pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait.(Substansi pasal 5 undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN tahun 2009 nomor 112 TLN nomor 5038)

Pasal 5

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait.

(3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan

daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

(6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

(7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda.

b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan

Sementara itu menurut Ketetapan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih jelas lagi pelayan publik ini dibagi dalam kelompok – kelompok: (¹ Substansi pasal 5 undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik)

1. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan atas suatu barang dan sebagainya, dokumen- dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Kepemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin 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, bahan makanan Pokok, bahan bakar, dan sebagainya,

3. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalkan pendidikan, pelayanan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat dari setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun seringkali tuntutan itu tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri yang berbelit – belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya.³¹

B. Hubungan Negara Hukum dan Pelayanan Publik.

Latar belakang munculnya pemikiran mengenai Negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang – wengan yang terjadi di masa

³¹ Ibid. hal.17.

lampau. Oleh karena itu unsur – unsur Negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.³² D.Mutiaras memberikan definisi Negara hukum sebagai Negara yang susunannya diatur dengan sebaik – baiknya dalam undang – undang sehingga segala kekuasaan dari alat – alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri – sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu adalah Negara yang diperintah bukan oleh orang – orang, tetapi oleh undang – undang. Karena itu, di dalam negara hukum, hak – hak rakyat dijamin sepenuhnya, kewajiban – kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang – undang Negara.³³

Dari definisi tersebut di atas terlihat bahwa hukum adalah suatu yang dijadikan pedoman oleh seluruh elemen Negara dari pemerintahannya ataupun rakyatnya. R.Soepomo, mengartikan Negara Hukum sebagai: Negara Hukum yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, di mana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.³⁴

Sedangkan Joeniarto dalam bukunya, Negara Hukum, merumuskan bahwa, Asas Negara hukum atau asas *the rule of law*,

³² Ibid. hal 26

³³ D.Mutiaras, *Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta 1999.hal.20.

³⁴ R. Soepomo, *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, Jakarta 1966, hal 150.

berarti dalam penyelenggaraan Negara, tindakan – tindakan penguasanya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan pada kemauan dan kekuasaan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak – hak asasi anggota – anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang – wenangnya.³⁵

Namun pada umumnya para sarjana dalam mencari perumusan tentang Negara hukum atau pengertian tentang Negara hukum menghubungkannya dengan tujuan dan tugas (fungsi) negara atau mengenai organisasi intern dan struktur Negara. Latar belakang munculnya konsep Negara hukum sendiri jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, akan tetapi muncul kembali pada abad 17 dan mulai populer pada abad 19.³⁶ Latar belakang munculnya pemikiran mengenai Negara hukum merupakan reaksi dari kesewenang – wenangan yang pernah terjadi di masa lalu. Oleh karena itu unsur – unsur Negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Cita Negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya *nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum.³⁷ Cita Plato kemudian diteruskan oleh muridnya yang bernama Aristoteles.

³⁵ Joeniarso, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta , 1968, hal 53.

³⁶ Juniarso Ridwan, Loc. Cit.

³⁷ Plato, *The Republik*, Harmondsworth, Meddelsex, 1960. Hal 70, sebagaimana dikutip dalam Joeniarso Ridwan, Op Cit, hal.26

Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³⁸

Di Eropa Barat, konsep Negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 bersamaan dengan lahirnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuasaan absolut. Cita – cita itu pada mulanya dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari gerakan renaissance.

Konsep atau ide negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan Negara – Negara kekuasaan (Negara dengan pemerintahan absolut) pada hakikatnya merupakan hasil dari perdebatan yang panjang selama berabad – abad dari para sarjana dan filsuf tentang Negara dan hukum, yaitu tentang hakekat tentang asal mula, tujuan Negara dan sebagainya. Khususnya masalah inti yaitu dari manakah Negara mendapatkan kekuasaannya untuk mengadakan tindakan – tindakan dan ditaati oleh rakyat. Dalam hal ini dapat dicatat dua teori besar yaitu teori tentang kedaulatan³⁹ dan teori asal mula Negara yang menghasilkan pola Negara, yaitu pola Negara kekuasaan dan Negara hukum.

³⁸ Aristoteles, *Politika*, Modrn Library, New York. 1943. Hal 170, sebagaimana dikutip dalam Juniarso Ridwan. Op Cit hal.26

³⁹ Teori kedaulatan, baca buku Jimly Asshiddiqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, P.T.Bhuana Ilmu Populer, cetakan kedua: Mei 2008. Hal.144. baca juga Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1986, hal. 142-148. Yang intinya adalah meliputi yang pertama, kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, kedaulatan Negara, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat.

Pada abad pertengahan terdapat dualisme kekuasaan antara kerajaan Tuhan dan kerajaan dunia, antara gereja dan raja sebagai akibat doktrin teokrasi tentang asal mula Negara ketika dominasi dan pengaruh gereja begitu besar terhadap kehidupan Negara dan umat manusia maka pada renaissance dan reformasi kekuasaan mutlak beralih pada Negara (raja).

Individualisme yang menuju pada anarkisme dan feodalisme yang membawa kerusakan dan perpecahan, telah melahirkan ahli – ahli filsafat mengenai Negara hukum dan hukum zaman renaissance serta reformasi dengan ide atau konsep dengan Negara yang berkedaulatan mutlak, pemerintahan sentral dengan raja yang absolut. Doktrin teokrasi tulisan sarjana Eropa pada abad pertengahan yang bersifat universal disempurnakan dipergunakan untuk membenarkan kekuasaan mutlak raja – raja, para raja saat itu berpendapat bahwa raja bertahta karena kehendak Tuhan, kekuasaan raja berasal dari Tuhan, raja adalah wakil, bayangan Tuhan, oleh Jean Bodin disebut dengan “*Le Rai Cest*” (*Image Deu*). Dengan demikian pelanggaran terhadap raja dianggap pelanggaran terhadap Tuhan.⁴⁰

Teori kedaulatan Negara lahir pada bagian ke dua abad 19, termasuk pendukung teori ini adalah Paul Laban (1838- 1918), George Jellinek (1851-1911), Hans Kelsen (1881-...)⁴¹ Pokok – pokok atau intisari konsep kedaulatan Negara itu ialah bahwa kekuasaan Negara

⁴⁰ Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, sebagaimana dikutip oleh Juniarso Ridwan, ibid. hal.27

⁴¹ Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1986, hal. 116.

merupakan kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas, yang dapat memaksakan perintah – perintahnya dengan tidak mengindahkan pengaruh atau koreksi dari selainya. Negara yang memiliki kekuasaan tertinggi itu menghendaki penataan mutlak bagi semua warga Negara. Kekuasaan Negara yang mutlak itu terjelma ke dalam undang – undang, dimana Negara merupakan pembentuk undang – undang tertinggi.

Dalam buku Ilmu Negara, karya Samidjo, dipaparkan bahwa teori kedaulatan Negara menganggap bahwa Negara sebagai suatu kesatuan ide yang paling sempurna. Negara adalah suatu hal yang tertinggi, yang merupakan sumber dari segala kekuasaan, jadi Negara pemilik *properti* dari warganya, warga Negara bersama hak miliknya itu dapat dikerahkan untuk kepentingan kejayaan Negara. Mereka taat pada hukum bukan karena sebuah perjanjian, tetapi karena hukum itu adalah kehendak Negara. Dalam praktiknya kekuasaan Negara itu dipegang oleh para penguasa saja. Sehingga menimbulkan Negara kekuasaan seperti Jerman di bawah kepemimpinan Adolf Hitler.⁴²

Immanuel Kant (1724-1804) yang berkebangsaan jerman melalui bukunya *Methphisiche Anfangsgrunde der rehtlehre* mengemukakan konsep Negara hukum liberal. Ditambahkan bahwa kekuasaan Negara sebisa mungkin dijauhkan dari masyarakat. Negara hanya ditugaskan untuk menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, sedangkan penyelenggaraan perekonomian dan sosial kemasyarakatan diserahkan pada masyarakat sendiri berdasarkan persaingan bebas *Laise fire, laise*

⁴² Ibid.

passer.⁴³ Mengomentari hal ini Sudargo Gautama mengatakan bahwa Negara hanya memiliki tugas yang pasif yakni hanya untuk bertindak , apabila hak – hak asasi daripada rakyatnya berada dalam bahaya atau ketertiban umum dan keamanan masyarakat terancam.⁴⁴ Masih dalam suasana Negara hukum liberal, di Jerman dikembangkan oleh Stahl⁴⁵, dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Philosophie Des Rechts* yang terbit pada tahun 1878 berusaha menyempurnakan konsep Negara hukum liberal dari konsep Negara hukum Immanuel Kant walaupun sebatas aspek formalnya saja. Stahl menyusun unsur – unsur *rechtsstaat* dalam arti Negara hukum formal sebagai berikut, yaitu:

- a. *Grondrechten* (Hak Asasi Manusia) yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.
- b. *Scheiding van machten* (pembatasan kekuasaan) yaitu untuk melindungi hak asasi manusia tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan teori trias politika,
- c. *Wetmatigheid van bestuur* (administratie) pemerintahan berdasarkan undang – undang, dan
- d. *Administrative rechtspraak* (pengadilan administrasi Negara)⁴⁶ yaitu apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintahan dalam

⁴³ Mohammad Tahir Azhary, Op Cit, hal.66.

⁴⁴ Sudargo Gautaman, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung,1983.hal. 13

⁴⁵ Bernama lengkap Friederich Julius Stahl.

⁴⁶ Ibid. hal. 301.

kehidupan pribadi seseorang), ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.⁴⁷

Pemikir Belanda Sceltema menaruh perhatian besar terhadap “Negara Hukum”, dalam kertas kerjanya pada kongres yang diselenggarakan Fakultas Hukum Rijksuniversiteit tahun 1899 dikemukakan empat unsur utama dan masing masing unsur utama memiliki unsur turunannya, yaitu:

- a) Adanya kepastian hukum
- b) Asas persamaan
- c) Asas demokrasi

Masing masing unsur turunannya adalah

- a) Adanya kepastian hukum
 - 1. Asas legalitas;
 - 2. Undang – undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan ;
 - 3. Undang – undang tidak boleh berlaku surut;
 - 4. Hak asasi dijamin oleh undang – undang;
 - 5. Pengadilan yang bebas dari pengaruh lain;

⁴⁷ Irfan Fachrudin *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung 2004 hal.113. baca juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, P.T.Bhuana Ilmu Populer, cetakan kedua: Mei 2008. Hal.304.

b) Asas persamaan

1. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang – undang dalam arti material.
2. Adanya pemisahan kekuasaan.

c) Asas demokrasi

1. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga Negara;
2. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.

d) Asas pemerintahan untuk rakyat;

1. Hak – hak asasi dijamin dengan Undang – Undang Dasar.
2. Pemerintahan secara efektif dan efisien.

Gagasan pemikiran Stahl ditujukan untuk mempertahankan hak – hak asasi manusia, untuk itu penyelenggaraan pemerintah harus berdasarkan kepada undang – undang (*wetmatigheid van bestuur*). Agar kekuasaan Negara tidak bertumpuk pada satu tangan harus dibagi menurut teori *trias politica*. Apabila pemerintah melanggar hak asasi manusia (*campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang*), harus ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya sedangkan pemikiran Scheltema menyempurnakan pemikiran Stahl.

Dengan demikian apabila kita perbandingkan antara pemikiran dua sarjana tersebut maka akan nampak bahwa Scheltema melengkapi pemikiran yang digagas oleh Stahl mengenai Negara hukum :

| Stahl | Scheltema |
|---|---|
| 1. Pengakuan perlindungan HAM, | 1. Adanya kepastian hukum: <ol style="list-style-type: none"> a. Asas legalitas b. Warga dapat mengetahui apa yang diharapkan dalam UU. c. UU tidak boleh berlaku surut. d. HAM dijamin oleh UU e. Pengadilan yang bebas |
| 2. Penyelenggaraan pemerintah berdasar trias politica | 2. Asas persamaan: <ol style="list-style-type: none"> a. Tindakan yang berwenang diatur dalam UU, b. Pemisahan kekuasaan |
| 3. Pemerintahan berdasar UU | 3. Asas demokrasi: <ol style="list-style-type: none"> a. Adanya hak untuk dipilih dan memilih a. Peraturan untuk badan yang berwenang di tetapkan oleh parlemen. |

| | |
|--|---|
| | b. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah, |
| 4. Pelanggaran oleh pemerintah di adili di peradilan administrasi. | 4. Asas pemerintah untuk rakyat: a. Hak asasi dijamin oleh Undang – Undang Dasar. b. Pemerintahan secara efektif dan efisien. |

Tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan oleh A.V.Dicey dalam bukunya *Introduction to the Law of the Constitution* dengan sebutan *Rule of Law* dengan menguraikan tiga ciri penting yaitu:⁴⁸

1. *Supremacy of the law*, seseorang baru boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. *Equality before the law*, kedudukan yang sama di depan hukum berlaku bagi orang biasa ataupun pejabat.
3. *Due Process of law*, proses hukum yang tidak memihak.

Keempat prinsip *rechtssaar* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada prinsipnya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri – ciri Negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan *The International*

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996. Hal.58. dapat dibaca juga di Jimly Asshiddiqie, Op.Cit.hal.304.

Commission of Jurist, prinsip –prinsip Negara hukum itu ditambahkan lagi dengan prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*Independence and Impartiality of Judiciary*) yang di zaman sekarang semakin dirasakan mutlak dibutuhkan dalam setiap Negara demokrasi.⁴⁹

Prinsip – prinsip yang dianggap ciri penting Negara hukum menurut *The International Commission of Jurist* adalah:⁵⁰

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah Harus menghormati hak – hak individu.
3. Peradilan yang bebas tidak memihak.

Perbedaan yang menonjol dari konsep *rechtstaat* adalah bahwa konsep *Rule of Law* tidak mengenal badan peradilan khusus bagi pejabat publik, sedangkan pada sistem hukum Eropa Kontinental mengenal badan peradilan khusus bagi pejabat Negara. *Constitution based on individual right*, konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak – hak individual yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan dan parlemen hingga membatasi posisi *Crown* dan aparaturnya.⁵¹

Perkembangan pemahaman tentang Negara hukum terjadi pada abad ke-20. Kedudukan Negara sebagai penjaga ketertiban dan keamanan mulai berubah. Konsepsi *nachtwachterstaat* bergeser menjadi

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. hal 305.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ A. V. Dicey. *Introduction to The Study of The Constitution*, (Mc.Millan and CO., Limited St.Martin Street, London, 1952). Diterjemahkan oleh Nurhadi. Nusamedia, Ujungberung, Bandung , cetakan ke-2, 2008. Hal.261.

*welvarsstaat*⁵², yaitu Negara menyelenggarakan kesejahteraan atau yang dikenal juga dengan *verzorgingsstaat*. Menurut Immanuel Kant, munculnya Negara hukum klasik (Eropa Kontinental) adalah untuk menjamin kedudukan yang sama tidak boleh saling mempengaruhi, dan campur tangan satu dengan yang lain, dimana menurut Kant, Negara hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu, adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia dan adanya pemisahan dalam Negara.⁵³ Dengan demikian dalam model Negara hukum seperti ini Negara berfungsi sebagai penengah jika terjadi perselisihan diantara warga Negara. Dengan fungsi seperti ini Negara disebut sebagai “Negara penjaga malam” (*nachwachter Staat*). Untuk menjamin jangan sampai terjadi tindakan sewenang – wenang dari Negara dalam menjalankan pemerintahan.

Tetapi paham kuno dari apa yang menjadi tugas Negara ini di zaman kita sudah tidak berlaku lagi pada waktu ini, paham ekonomi liberal telah ditinggalkan Negara hukum yang modern dianggap mewakili kewajiban lebih luas. Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakat. Kemakmuran dan keamanan sosial bukan hanya keamanan senjata, yang harus dikejar kemakmuran seluruh lapisan masyarakat. Profesor Utrecht membedakan

⁵² Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung 1983. Hal 10

⁵³ Juniarso Ridwan, *Op cit* . hal 59

antara Negara Hukum Formal atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiil atau Negara Hukum Modern.⁵⁴

Dengan cara berbeda Bagir Manan mengemukakan bahwa konsep Negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep Negara hukum dan Negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas Negara atau pemerintah tidak semata – mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.⁵⁵

Dalam perkembangannya, konsep *the rule of law* yang dikemukakan oleh Dicey mendapat kritik dari berbagai pihak. Wade and Philips melalui karyanya *Constitutional Law* yang pertama kali terbit tahun 1958, konsep Dicey dipertanyakan relevansinya dengan keadaan yang sesungguhnya. Pertanyaan itu dijawab sendiri oleh Wade and Philips, bahwa keadaan tahun 1955 berbeda sama sekali dengan keadaan tahun 1988.⁵⁶ Lebih lanjut dijelaskan bahwa unsur pertama *The Rule of Law* dari Dicey yaitu *supremacy of law* masih tetap merupakan unsur esensial konstitusi masa kini, tetapi dinamika *Welfare State* mendorong Negara untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan turut campur dalam

⁵⁴ E. Utrecht 1954. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. cetakan ke-4, Ichtiar, Jakarta, 1954. Hal.21.

⁵⁵ Bagir Manan, *Politik Perundang – undangan...hal. 16 sebagaimana dikutip Irfan Fachrudin, op cit.hal.115*

⁵⁶ Irfan Fachrudin, Op. Cit. hal. 121, baca juga Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu Offset, Surabaya, 1985. Hal.81.

kehidupan warganya. Untuk itu dituntut adanya keleluasaan dalam mengambil tindakan yang tidak dibayangkan sebelumnya, yang dikenal dengan *discretionary power*.⁵⁷ Unsur kedua adalah *Equality Before The Law*, tidak berarti kekuasaan pejabat Negara disamakan dengan kekuasaan warga Negara, oleh sebab itu hukum umum yang berlaku untuk setiap warga Negara dan hukum khusus untuk warga tertentu, serta pemberian kekhususan khusus untuk pejabat Negara untuk melaksanakan tugas jabatannya yang tidak bertentangan dengan unsur *equality before the law*.⁵⁸ Terhadap unsur ke tiga yaitu *constitution based on individual right*, menurut Wade and Phillips perlu ditetapkan batas – batas terhadap kekuasaan legislatif agar tidak melanggar hak – hak asasi manusia dan tunduk kepada modifikasi parlemen.⁵⁹

Philipus M. Hadjon mengakui adanya perbedaan dan persamaan antara konsep *rechtstaat* dan *rule of law*. Kedua sistem ini ditopang oleh sistem hukum yang berbeda, konsep *rechtstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner, bertumpu pada sistem hukum *continental* yang disebut “*civil law*” atau “*Modern Roman Law*”, dengan karakteristik administratif. Sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner, bertumpu pada sistem hukum “*common law*” dengan karakteristik judicial. Perbedaan ini sudah tidak

⁵⁷ Ibid.hal.122.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Philipus M. hadjon, Op.Cit hal.81

dipermasalahan lagi karena keduanya menuju kepada sasaran yang sama, yaitu jaminan perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia.⁶⁰

Menurut Cowenberg, *sociale rechtsstaat* adalah variant dan pengembangan dari *liberal-democratische rechtsstaat*. Terutama adanya interpretasi baru terhadap hak – hak klasik dengan munculnya dominasi hak – hak sosial.⁶¹

Perkembangan konsep negara hukum dari konsep Negara hukum klasik yang lebih dekat dengan konsep Negara hukum liberal menjadi konsep Negara hukum modern yang di nisbahkan kepada konsep Negara kesejahteraan memiliki peran yang semakin dominan.⁶² Tugas pemerintah jauh lebih berkembang dengan demikian banyak urusan kehidupan masyarakat yang harus dikerjakan oleh pemerintah. Peranan pemerintah yang intervensif hampir memasuki semua segi kehidupan warga masyarakat membuat undang – undang tidak lagi dapat memperkirakan kebutuhan undang – undang dimasa mendatang dan tidak mungkin dapat mengatur segala macam hak, kewajiban dan segala macam kepentingan secara lengkap dalam suatu undang – undang.⁶³ Karena itu pendelegasian wewenang pembentukan peraturan

⁶⁰ Ibid. baca juga Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Study tentang prinsip – prinsipnya Dilihat Dari Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Kencana Cetakan ke-3, Jakarta, 2007. Hal. 88. Karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka Ordinary court dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

⁶¹ Ibid.

⁶² Juniarso Ridwan, Op Cit.hal 53.

⁶³ Sudargo Gautama, Op.cit., hal 56

perundang – undangan kepada pemerintah sangat diperlukan dan pendelegasian bertindak pada badan pemerintah yang lebih rendah.⁶⁴ Oleh sebab itu konsep Negara hukum di masa sekarang telah membawa kepada konsep Negara kesejahteraan yang erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi Negara.⁶⁵

Seiring dengan itu, pengertian asas legalitas juga berubah dan berkembang dari “pemerintahan berdasarkan undang – undang” (*wetmatigheid van bestuur*) menjadi “pemerintahan berdasarkan hukum” (*reht matigheid van bestuur*).⁶⁶ Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana memberikan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan itu dapat tercapai maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan diperlukan perangkat yang sesuai dengan masing – masing. Pemberian wewenang itu juga dalam ruang lingkup hukum administrasi Negara. Dengan demikian tepat apa yang dikemukakan oleh Van Holenhoven seperti yang dikutip oleh Moch Koesnardi dan Harmaily Ibrahim:⁶⁷

Badan – badan Negara tanpa Ilmu Tata Negara itu lumpuh bagaikan sayap, karena badan – badan itu tidak memiliki wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya badan – badan Negara

⁶⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1997. Hal 12.

⁶⁵ Juniarso Ridwan, Op Cit.hal 53.

⁶⁶ Azhary, Op.Cit. hal.56 sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachrudin. Op.Cit. hal 116.

⁶⁷ Moh Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 1983. Hal 37.

tanpa adanya hukum administrasi Negara menjadi bebas tanpa batas karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan.

Pada dasarnya Negara kesejahteraan mengacu pada peran Negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang didalamnya mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu Negara bisa digolongkan sebagai Negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utama yaitu:⁶⁸

1. *Social citizenship;*
2. *Full democracy;*
3. *Modern industrial relation system;*
4. *Right to education and the expansion of modern mass education system.*

Keempatnya sangat dimungkinkan dalam Negara kesejahteraan karena Negara memperlakukan penerapan sosial sebagai penganugerahan hak – hak sosial bagi warganya. Hak sosial ini mendapat jaminan selayaknya seperti jaminan hak terhadap hak atas property serta diberikan berdasarkan basis kewargaan dan bukan berdasarkan kinerja atau kelas. Friedman mengemukakan pendapat bahwa kegiatan ekonomi dilakukan oleh Negara dan oleh pribadi. Dalam kondisi demikian Negara memiliki fungsi:

1. Sebagai penyelenggara kesejahteraan (*state as provider*)
2. Sebagai pengatur (*state as regulator*)

⁶⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.54.

3. Sebagai pengusaha (*state as entrepreneur*)
4. Sebagai wasit (*state as umpire*)⁶⁹

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan rakyatnya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapat kesejahteraan dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang bisa diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan Negara. Dalam Negara kesejahteraan adanya system kesejahteraan sebagai hak sosial warga harus diimbangi oleh dua hal yang saling terkait yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Pada satu sisi hak sosial tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja sehingga Negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif guna mendorong partisipasi penuh warga dalam memanfaatkan pasar tenaga kerja. Di sisi lain luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai dari system perpajakan yang kuat yang hanya dimungkinkan dengan pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintah didalamnya.⁷⁰

Dalam konstitusi Indonesia sendiri cita Negara hukum kesejahteraan dapat di telusuri dalam cita – cita Negara yang termuat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 yaitu:⁷¹

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia,

⁶⁹ Friedmann,W., *The State and Rule of law in mixed Economy*, dalam Irfan fachrudin op.cit. hal.117.

⁷⁰ Esping Andersen, sebagaimana dikutip dalam Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.54.

⁷¹ Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945.

2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Turut dalam perdamaian dunia.

C. Demokrasi dan Pelayanan Publik

Manusia dalam perjalanan peradaban melewati masa demi masa dengan rezim pemikiran yang berbeda – beda pada tiap fasenya, hal ini tercermin dari tahapan perkembangan pemikiran manusia tentang kedaulatan, untuk menjawab pertanyaan, siapakah yang berdaulat?, untuk menjawab pertanyaan ini terdapat beberapa teori kedaulatan, yaitu:⁷²

1. Teori kedaulatan Tuhan yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara. Dalam prakteknya, kedaulatan Tuhan ini menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala Negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala Negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan, para penganjur paham ini antara lain Agustinus dan Thomas Aquinus.⁷³

⁷² Jimly Assiddiqie, Op.Cit. hal. 144.

⁷³ Baca Theo Huijbers, Filasafat hukum dlam lintasan sejarah, Kanisius, Yogyakarta, 1982. Hal.37-44

2. Teori kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kedaulatan tertinggi dalam suatu Negara⁷⁴ pandangan demikian terutama muncul setelah periode sekulerisasi Negara dan hukum di Eropa.
3. Teori kedaulatan Negara, sebagai reaksi terhadap kesewenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep Negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa. Masing –masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan Negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai kepala gereja, teori kedaulatan Negara antara lain dipelopori oleh Jean Bodin, Thomas Hobbes, Paul Laband, dan Groge Jelinek.
4. Teori Kedaulatan Hukum yang menganggap bahwa Negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala Negara harus tunduk kepada hukum.
5. Teori Kedaulatan Rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap Negara adalah rakyat. Kehendak rakyat adalah satu – satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

⁷⁴ Dwi Andayani Budisetyowati, Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Roda Inti Media, Jakarta ,2009. Hal.15-16, baca juga Jimly Assiddiqie, Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, tentang gagasan kedaulatan rakyat dan perlebagaan parlemen. Hal.143-152

Dari sekian pilihan teori kedaulatan, teori kedaulatan yang kelima dimana kedaulatan diletakkan di tangan rakyat adalah teori yang secara luas diterima oleh Negara – Negara di dunia, sebanyak 90 – 95% Negara – Negara di dunia mengklaim menganut paham demokrasi.⁷⁵ Demokrasi yang menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*” berasal dari kata Yunani *demos* berarti rakyat, dan *kratos* atau *kratein* berarti kekuasaan atau berkuasa⁷⁶

Dalam Wikipedia Indonesia disebutkan bahwa demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga Negara) atas Negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut.

Rumusan *International Commission of Jurists*⁷⁷ tentang system politik yang demokratis, dalam konferensinya di Bangkok, menyatakan bahwa system politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan

⁷⁵ Jimly Assiddiqie, Op.cit.hal.146 dan dalam buku Susantho Erningpraja yang berjudul *Responsible citizen's Democracy* (halaman 4) memaparkan laporan penelitian *Word Values Survey* yang dilakukan sepanjang tahun 1995-1996 dan tahun 2000-2002, hasilnya mengungkapkan bahwa seluruh dunia melihat citra demokrasi secara positif. Hasil ini menunjukkan perubahan dramatis dibanding era 1930-an dan 1940-an, ketika rezim – rezim fasis berhasil memikat masyarakat, dan pada dekade berikutnya rezim komunis mendapat dukungan populer. Tetapi dalam dekade terakhir ini demokrasi adalah satu – satunya model politik yang pengaruhnya menjangkau secara global tanpa memandang perbedaan budaya.

⁷⁶ Miriam budiarjo. Op. Cit. hal 50.

⁷⁷ *International Commission of Jurists* adalah organisasi para ahli hukum Internasional tahun 1965 melakukan konferensi di Bangkok, sangat memperluas konsep mengenai *Role of Law* dan menekankan apa yang dinamakan “*The Dinamic Aspect of The Role of Law in The Modern Age*. Bahwa disamping hak – hak politik juga hak – hak sosial dan ekonomi harus diakui dan dipelihara dalam arti bahwa harus dibentuk standart – standart dasar sosial dan ekonomi.

dimana hak untuk membuat keputusan – keputusan politik diselenggarakan oleh warga Negara melalui wakil – wakil yang dipilih oleh mereka yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.⁷⁸

Henry B. Mayo, dalam bukunya *An Introduction to Democratic Theory* memberi definisi tentang system politik yang demokratis adalah dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas wakil – wakil yang diawasi secara efektif oleh masyarakat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁷⁹

Dalam suatu Negara yang menganut demokrasi, selalu dilandasi oleh suatu sistem yang memberi jaminan terhadap prinsip- prinsip kedaulatan rakyat. C.F. Strong menyatakan, suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintahan akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan – tindakannya kepada mayoritas itu.⁸⁰

Pengertian yang dikemukakan para sarjana tersebut tidak sepenuhnya serupa, tetapi dapat ditarik suatu pengertian yang sama yaitu, bahwa pada pemerintahan yang berdemokrasi, kekuasaan

⁷⁸ Miriam Budiarjo. Op.cit hal 61.

⁷⁹ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, oxford University Press, New York 1960.hal.70. sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiarjo. Op.cit hal 61.

⁸⁰ Irfan Fachrudin. Op. Cit. Hal. 98.

pemerintahan Negara atau keputusan – keputusan politik yang di lakukan oleh rakyat atau atas kemauan rakyat, melalui wakil yang dipilih dan kembali bertanggung jawab kepada rakyat dan dilakukan untuk kepentingan rakyat.⁸¹

Undang Undang Dasar 1945 adalah cerminan kehendak politik seluruh rakyat yang berdaulat dalam Negara Republik Indonesia. Kedaulatan rakyat itu tidak hanya menyangkut aspek politik kehidupan bernegara, tetapi juga dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya.⁸² Dalam Undang – Undang Dasar 1945 pengakuan kedaulatan Rakyat atau Demokrasi tertuang dalam pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang – Undang Dasar.

Pasal 1 ayat (2):
Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar.

Ayat (2)
Indonesia adalah negara hukum

Oleh karena semua lembaga Negara atau jabatan publik pada hakekatnya adalah jabatan yang mendapat legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut undang – undang dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat, melalui prinsip akuntabilitas,

⁸¹ Ibid. Hal.98.

⁸² Baca Jimly Assiddiqie, UUD 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan, pidato pengukuhan Guru Basar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998.

transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris. Setiap warga Negara harus mendapatkan akses yang seluas – luasnya terhadap kinerja lembaga – lembaga Negara. Dan secara berkala lembaga – lembaga Negara bersangkutan diwajibkan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat, disertai kebebasan pers untuk mendapatkan informasi dan memberitakan informasi itu pada masyarakat luas.

Beralihnya kekuasaan dari tangan penguasa absolut kepada rakyat dan hapusnya kekuasaan tak terbatas, belum menjamin terselenggaranya hak –hak politik rakyat dengan baik. Oleh karena itu muncul pemikiran, pada abad ke-19, kekuasaan harus diberi batasan – batasan yang konkrit yang pada akhirnya dikukuhkan dalam “konstitusi” berasal dari bahasa Yunani *consituo*, yang diartikan sebagai undang – undang tertulis, aturan dasar, sendi Negara, bentuk susunan Negara, pengaturan Negara.⁸³ Gagasan *constitutional* ini yang kemudian melahirkan paham Negara hukum demokratis⁸⁴ yang memunculkan paham “demokrasi konstitusional”⁸⁵ yang mengandung arti pemerintah yang dilakukan atau atas kemauan rakyat dan terbatas kemauannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang – wenang terhadap warga negaranya.⁸⁶

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ridwan H.R. Hukum Administrai Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2006.

⁸⁵ Terlepas pendapat para ahli terkait apa yang dimaksud dengan konstitusi

⁸⁶ Sri Soemantri M., Azas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam sistem Hukum Nasional, dalam Busyro Muqoddas, M. dkk (editor), Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Perss, Yogyakarta, 1992, hal. 27. Sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachrudin. Ibid.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam Negara hukum yang mengklaim sebagai Negara yang demokratis, akan memberikan ruang bagi terjadinya *control* terhadap jalannya roda pemerintahan.

Pasal 33 ayat (3)

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 34 ayat (2)

Negara menyelenggarakan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Ayat (3)

Negara bertanggungjawab atas penyediaan atas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Ayat (4)

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang – undang

Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis memberikan ruang bagi masyarakat untuk turut berperan serta dalam penyediaan atau penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana yang termuat dalam undang – undang tentang pelayanan publik baik kewajiban penyelenggara pelayanan publik maupun peran serta masyarakat itu sendiri.(Undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik lembaran Negara tahun 2009 nomor 112 tambahan lembaran

Negara nomor 5038. Diundangkan dan di sahkan tanggal 18 Juli 2009, selambat – lambat nya dimulai tahun 2011)

Pasal 36

- (1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan.
- (2) Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu.
- (3) Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Penyelenggara berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan.

Pasal 39

- (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik.
- (3) Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.
- (4) Tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Negara hukum demokratis memberikan ruang bagi keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan – keputusan politik melalui wakil yang dipilih dan kembali bertanggung jawab kepada rakyat dan dilakukan untuk kepentingan rakyat.⁸⁷ Pelayanan publik yang baik tidak dapat hanya diserahkan pada iktikah pemerintah saja, akan tetapi masyarakat harus pula memiliki peranan untuk mendorong terwujudnya pelayanan publik yang baik tersebut. Selain diatur dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, peran serta masyarakat, juga di *back up* dengan adanya lembaga Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam melakukan pengawasan atau kontrol terhadap terselenggara annya pelayanan publik yang baik di Indonesia.

Pasal 7 undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang ORI Ombudsmen bertugas:

1. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Melakukan pemeriksaan substansi dalam laporan.
3. Menindak lanjuti laporan yang termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsmen.
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri atas dugaan maladministrasi oleh penyelenggara pelayanan publik.
5. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
6. Membangun jaringan kerja;

⁸⁷ Irfan Fachrudin. Op. Cit. Hal. 98

7. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
8. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Oleh sebab itu untuk melaksanakan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat Indonesia dibutuhkan kesungguhan semua elemen Negara maupun masyarakat untuk mewujudkannya. Miriam Budiarjo berpendapat bahwa untuk melaksanakan nilai – nilai demokrasi perlu terwujudnya lembaga – lembaga sebagai berikut:⁸⁸

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab,
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan – golongan dan kepentingan – kepentingan masyarakat, dipilih dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Serta dewan ini melakukan control atau pengawasan.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai atau multipartai). Partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu dengan masyarakat dan pemimpin – pemimpinnya.

⁸⁸ Miriam Budiarjo. Op.cit hal 62.

4. Pers dan media yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak – hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Jimly Assiddiqie dalam bukunya Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi mengemukakan kritiknya terhadap demokrasi itu sendiri, dimana sepanjang sejarah demokrasi selalu menghadapi antinonimnya sendiri, yaitu *demos* versus *nomos*. *Nomos* merupakan konsep tentang nilai atau norma yang selalu dihadapkan sebagai pilihan dengan *demos*, disebabkan oleh kenyataan bahwa konsep demokrasi memiliki keterbatasan atau kelemahan bawaan, bahkan dalam sejarah Yunani kuno demokrasi itu sendiri pernah dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang buruk dan sangat tidak diidealkan.⁸⁹ Karena kelemahan bawaan inilah maka proses pengambilan keputusan dalam dinamika kekuasaan negara harus diimbangi dengan prinsip keadilan, *nomokrasi*, atau *Rule of Law*.⁹⁰ Melanjutkan kritiknya terhadap demokrasi, Jimly selanjutnya memaparkan bahwa sebaliknya Negara

⁸⁹ Dalam buku *The Spirit of Law*, Montesquieu, menjabarkan sebab – sebab kemerosotan demokrasi dimana masyarakat menjadi menyimpang, dan tidak dapat diatur dan dikendalikan lagi ialah ketika masyarakat telah mengalami sebuah keberhasilan yang besar, membuat mereka begitu bangga sehingga menjadi mustahil untuk mengatur mereka. Rasa iri kepada pejabat tinggi kemudian membuat mereka iri juga pada kedudukan tinggi, memusuhi orang – orang yang memerintah, memusuhi konstitusi. Begitulah kemenangan orang – orang Salamin atas orang – orang Persia kemudian membuat republik Athena merosot dan menyimpang dan membuat Athena runtuh dan menyebabkan keruntuhan republik Sirakuse.

⁹⁰ Penulis lebih pas mengartikan *nomokrasi* sebagai kedaulatan hukum daripada *Rule of Law*, *nomoi* berarti norma atau hukum sedangkan *kratos* berarti kekuasaan.

demokrasi juga dapat berkembang menjadi Negara yang *Chaos* yang mengembangkan demokrasi sekedar untuk demokrasi, yaitu yang mengembangkan kebebasan sekedar untuk kebebasan yang tanpa keteraturan dan kepastian. Negara demokrasi yang demikian dianggap bukan Negara demokrasi yang di idealkan. Demokrasi yang benar adalah demokrasi yang teratur dan berdasarkan hukum. Oleh karena itu ide demokrasi dan nomokrasi harus seiring dan sejalan, baru sebuah Negara itu dapat disebut sebagai sebuah Negara *democratische rechtsstaat* atau *constitutional democracy*. Pada pokoknya keduanya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.⁹¹

Dalam buku Ilmu Negara, Sjachran Basah, memaparkan bentuk – bentuk kemerosotan Negara:⁹²

1. Tirani (*tyranie* atau *tyranny*) yaitu bentuk pemerosotan dari *monarchi*, pemerintahan dipegang dan dipimpin oleh seorang tiran dan kekuasaan itu dipusatkan ditangannya sendiri dan memerintah dengan tangan besi demi kepentingan sendiri.
2. Oligarki (*oligarchie* atau *aligarchy*) yaitu bentuk pemerosotan dari aristokrasi, pemerintahan dipegang dan dipimpin oleh segolongan kecil (*oligos*= kecil, sedikit) yang memerintah demi kepentingan golongannya sendiri.

⁹¹ Jimly Assiddiqie, Op, cit. hal. 70.

⁹² Sjachran Basah, Ilmu Negara, Cetakan ke-8 . Citra Adhitha Bakti. Bandung 1997. Hal. 111.

3. Mobokrasi (*mobokratie* atau *mobocracy*) yaitu merupakan bentuk pemerosotan dari demokrasi, pemerintahan dipegang dan dipimpin oleh rakyat yang tidak tahu apa – apa tidak terdidik, “jembel” atau pemerintahan dari *gepeupel* (*the rule of the mob*) atau *ochlocratie* (berasal dari istilah oklos artinya orang biadab tanpa pendidikan atau orang hina dan *cratien* atau *crateia* artinya pemerintah).⁹³

Sejalan dengan penilaian Jimly, Sjahran Basah pun mensinyalir dan menyoroti bahwa demokrasi memiliki sisi kekurangan yang harus di lengkapi atau di kuatkan dengan sistem lain yaitu nomokrasi agar tidak jatuh pada bentuk kemerosotan Negara seperti yang telah diuraikan di atas.

D. Good Governance dan Pelayanan Publik

Terminologi *Good Governance* (GG) dalam bahasa dan pemahaman masyarakat sering rancu. Setidaknya ada tiga terminologi yang sering rancu yaitu *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik), *Good Government* (Pemerintahan yang baik), dan *Clean Governance* (pemerintahan yang bersih).⁹⁴ Sofian Effendi, Rektor

⁹³ R.M. Mac Iver. Op. cit., hal.148.

⁹⁴ Pujiyono, (2006) Konsep Good Governance Instrumen Neo-Liberalisme dalam kapitalisme Ekonomi Global. Majalah Masalah-Masalah Hukum, 35 (3). pp. 299-307. Official URL: <http://fh.undip.ac.id/jurnal>

Universitas Gadjah Mada, dalam artikelnya *Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama*, Menjelaskan bahwa dalam kamus, istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah adalah menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. “*governance*” administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson, kemudian memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu.⁹⁵

Konsep *good governance* yang dianjurkan oleh lembaga-lembaga donor internasional tersebut kemudian berubah akibat pengaruh Amerika Serikat yang menggunakan globalisasi untuk menebarkan sistem pasar bebas ke segala penjuru dunia.⁹⁶ Berjalannya waktu kedudukan negara sebagai penjaga ketertiban dan keamanan mulai berubah. Konsepsi *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*,⁹⁷ yaitu Negara menyelenggarakan kesejahteraan atau yang dikenal juga dengan *verzorgingsstaat*, mulai saat itulah konsep *Good Governance* di wacanakan kembali.

⁹⁵ Sofian Effendi, *Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama*. http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:IS79hPt5qw8J:sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf+good+governance&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEEShYGmElTSNbEp914JmUJ2eWbVQILYC3WEUtlrUBV2Tygk6qJLbkRHiegOxc_KMQppYmR9JS6ahEvlS7YtKm1NQ2cFfwNvb6Z9v84dOe_bY9qmyA4EX8-AiIK6yX2YMzXI-Ec1Q&sig=AHIEtbRZeBUPenJXzBUFZDDPv1bTVQ9_ow

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung 1983. Hal 10

Good Governance menurut Bank Dunia (*World Bank*) adalah cara kekuasaan digunakan dalam mengelola berbagai sumberdaya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat (*The way state power is used in managing economic and social resources for development of society*). *Good Governance* sinonim dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan dengan 5 Prinsip :⁹⁸

1. Solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien;
2. Menghindari salah alokasi dan investasi yang terbatas;
3. Pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif;
4. Menjalankan disiplin anggaran;
5. Penciptaan kerangka politik & hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.

Menurut UNDP, *Good Governance* dimaknai sebagai Praktek penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi, dan administratif di semua tingkatan Dalam konsep di atas, ada tiga Pilar *Good Governance* yang penting yaitu :

- 1) *Economic governance* (baca : kesejahteraan rakyat);
- 2) *Political Governance* (baca. proses pengambilan keputusan);

⁹⁸ Op. cit.

3) *Administrative Governance* (baca : tata laksana pelaksanaan kebijakan).⁹⁹

Lembaga-lembaga internasional selama ini menyimpulkan bahwa Indonesia sampai saat ini belum mampu mengembangkan *good governance*. Mungkin karena alasan itulah Gerakan Reformasi yang digulirkan oleh para mahasiswa dari berbagai kampus telah menjadikan *Good Governance*, walaupun masih terbatas pada Pemberantasan Praktek KKN (*Clean Governance*).¹⁰⁰

Good Governance, bila kita kupas : "*Good*" maknanya adalah nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan meningkatkan kemampuannya dalam pencapaian tujuan serta berdayaguna dan berhasil guna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. "*Governance*" maknanya pemerintahan berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan nasional yang telah digariskan, dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945.¹⁰¹

Undang – Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (2) seperti yang dijabarkan pada pembahasan sebelumnya bahwa kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Indonesia) sebesar – besarnya diarahkan atau dicita – citakan untuk kemakmuran rakyat,¹⁰² dan tanggung jawab Negara yang dinyatakan dalam batang tubuh pasal 34 ayat (3) bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Sofian Effendi, Op. cit.

¹⁰¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.83.

¹⁰² Pasal 33 ayat (3) Undang –undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Menyebabkan pengelolaan dan pengembangan pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi suatu tugas bagi bukan hanya pemerintahan pusat tetapi juga, pemerintahan daerah.

Pasal 33

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
2. Cabang-Cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara

Tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: pemerintah (*the state*), *civil society* (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil), dan pasar atau dunia usaha.¹⁰³ Keberhasilan dalam mewujudkan *good governance* dalam pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat. Terlebih lagi pelayanan publik mejadi primadona daerah – daerah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berbagai terobosan pun

¹⁰³ Sofian Effendi, Op.cit.

gencar dilakukan demi dan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁰⁴

Agus Dwiyanto memberi gambaran tentang pelayanan publik bahwa pelayanan publik selama ini telah menjadi ranah dimana Negara yang diwakili pemerintah berinteraksi langsung dengan pihak non pemerintah. Interaksi langsung pemerintah dengan warganya dalam pelayanan publik, sehingga baik buruknya pemerintah dalam memberikan pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat.¹⁰⁵ Hal ini membuktikan jika terjadi perubahan signifikan dalam pelayanan publik dengan sendirinya manfaat dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat.

Untuk itu pemerintah dituntut untuk lebih kreatif, inovatif dan cerdas tentang mana yang harus dilakukan dan diprioritaskan, selain juga mampu membedakan antara yang *urgent* dan yang tidak penting dengan mempertimbangkan keterbatasan sumber daya dan menambah sumber aset publik melalui aset publik tanpa membebani masyarakat.¹⁰⁶ Salah satu contoh adalah terkait masalah perizinan, dalam kaitan ini pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan perekonomian daerah harus meningkatkan profesionalisme, termasuk penataan bidang perizinan adalah elemen yang sangat diperhatikan oleh masyarakat khususnya elemen pelaku bisnis dalam menanamkan

¹⁰⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.83

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Novita Tresna dalam Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.84.

investasinya di daerah. Tentu hal ini jika di biarkan akan melemahkan daya saing dalam aktivitas perekonomian.¹⁰⁷

Ciri tata Pemerintahan yang baik:

- 1) Mengikut sertakan semua,
- 2) Transparan dan bertanggung jawab,
- 3) Efektif dan adil,
- 4) Menjamin adanya supremasi hukum,
- 5) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat,
- 6) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Secara umum hambatan sistem perizinan di Indonesia khususnya di daerah setelah dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah adalah:¹⁰⁸

1. Belum adanya sistem perizinan yang baku, integrative dan komprehensif.
2. Banyaknya berbagai instansi yang mengeluarkan izin.
3. Tersebarnya peraturan tentang perizinan dalam berbagai perundang – undangan.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

4. Diadakannya suatu izin hanya didasarkan semata – mata tujuan pemasukan bagi pendapatan pemerintah (terutama setelah diberlakukannya konsep otonomi daerah),

Beragamnya organ pemerintahan yang memberikan perizinan membuat tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu jadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran. Artinya campur tangan pemerintah dalam membentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi mereka yang membutuhkan izin. Terlebih lagi dengan munculnya otonomi daerah, munculnya suatu masalah baru dimana izin serta organ pemerintahan yang mengatur masalah perizinan dijadikan salah satu alat untuk mendapatkan PAD sehingga seringkali peraturan dan kebijakan perizinan mendorong biaya ekonomi tinggi untuk masalah perizinan.¹⁰⁹ Semestinya pelayanan merespon pada kepentingan dan kebutuhan publik dengan merubah paradigma dari pelayanan yang sentralistik menuju pelayanan yang lebih memberikan unsur kepuasan.¹¹⁰

Survey Universitas Gajah Mada pada tahun 2002, Secara umum *stakeholder* menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah. Namun, dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan (tidak diskriminatif) masih jauh dari harapan dan masih memiliki beberapa kelemahan yang diantaranya adalah:¹¹¹

¹⁰⁹ Ibid. hal 84.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid. hal 85.

1. Kurang responsive. Kondisi ini hampir terjadi di semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkat petugas sampai pada tingkat pertanggungjawaban instansi.
2. Kurang inovatif. Berbagai macam informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat menjadi terlambat atau bahkan tidak sampai.
3. Kurang *accessible*, berbagai unit pelaksana pelayanan jauh dari jangkauan masyarakat.
4. Kurang koordinasi, berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan yang lainnya sangat kurang koordinasi.
5. Birokratis khususnya untuk masalah perizinan,
6. Kurang mau mendengar saran, keluhan, dan aspirasi masyarakat.
7. Tidak efisien, berbagai syarat perizinan sering kali tidak relevan.

Beberapa kelemahan lain yang juga dapat diidentifikasi adalah pada sisi kelembagaan dimana kelemahan utama terletak pada sisi organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan publik, penuh dengan hirarki yang membuat birokrasi menjadi berbelit – belit dan tidak terkoordinasi. Menghadapi yang demikian ini maka unsur – unsur profesionalisme merupakan hal yang mutlak. Karena profesionalisme berkaitan erat dengan pelayanan, maka izin yang berbelit harus dihindarkan demi lancarnya sebuah kegiatan ekonomi di daerah. Pemahaman yang semakin mendalam akan hal tersebut, mau

tidak mau harus diimbangi secara profesional, khususnya terhadap perilaku birokrasi yang selama ini dianggap bertele-tele.¹¹²

Sejak bergulirnya reformasi upaya penataan, pembaharuan, dan pembenahan budaya penyelenggaraan pemerintahan terus dilakukan, kebijakan ini dilakukan untuk mengubah citra aparatur yang sebelumnya dipandang lamban (karena birokrasi yang panjang) dan tidak transparan.¹¹³

Selanjutnya selain mengubah citra aparatur dan dilakukannya efisiensi birokrasi, langkah berikutnya untuk mewujudkan *good governance* pelayanan publik adalah adanya efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Karenanya menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah pelayanan publik telah atau dapat memenuhi prinsip efisiensi dan efektivitas sebagaimana seharusnya dalam organisasi pemerintahan, serta bagaimana hal itu diterapkan.¹¹⁴

Secara sederhana efektivitas dapat diartikan sebagai ‘tepat sasaran’ yang juga lebih diarahkan kepada aspek kebijakan, artinya program pembangunan yang sedang dan akan dijalankan ditujukan untuk memperbaiki kualitas hidup rakyat yang benar – benar dibutuhkan guna meningkatkan kualitas hidup rakyat. Sehingga berdampak pada meningkatnya investasi publik dalam bidang sosial dan ekonomi.¹¹⁵

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.hal. 86

¹¹⁵ Ibid.

Efektivitas organisasi meliputi tiga perspektif yang saling berhubungan dalam sifat hubungan antara elemen tersebut saling mempengaruhi untuk mempermudah atau menghambat tujuan yang akan dicapai. Konsep mengenai efektivitas tidak dapat dilepaskan dari teori system antara lain:

1. Kriteria efektivitas harus menggambarkan seluruh input-proses –output.
2. Kriteria efektivitas harus menggambarkan hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungan yang lebih besar.

Dengan demikian efektivitas organisasi adalah konsep, sedangkan tugas manajemen adalah mempertahankan keseimbangan yang optimal semua komponen konsep. Efektivitas fokus pada tingkat pencapaian terhadap tujuan dari organisasi publik. Tingkat pelayanan dan derajat kepuasan masyarakat adalah suatu ukuran dari efektivitas.¹¹⁶

Dimensi waktu merupakan salah satu komponen dari efektivitas dalam pengertian ini organisasi merupakan suatu elemen system yang lebih besar melalui proses mengambil sumber (input), mengolah dan mengembalikannya pada lingkungan sehingga kondisi terakhir organisasi mampu bertahan hidup dalam lingkungan. Selanjutnya faktor – faktor

¹¹⁶ Ahmad Nurmandi, manajemen perkotaan, actor, organisasi, Pengelolaan Daerah perkotaan dan Metropolitan di Indonesia, sinergi Publihsing, Yogyakarta, 2006. Hal 269. Sebagaimana dikutip Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, ibid. hal. 86.

penyumbang efektivitas organisasi dirinci dalam beberapa karakteristik yaitu:¹¹⁷

1. Karakteristik organisasi yang meliputi struktur dan teknologi.
2. Karakteristik lingkungan yang meliputi kondisi lingkungan internal dan eksternal.
3. Karakteristik pekerja yang meliputi keterikatan organisasi dan prestasi kerja.
4. Karakteristik kebijakan praktik manajemen yang meliputi penyusunan rencana strategis dan proses komunikasi.

Ada beberapa model pokok dalam proses efektivitas organisasi dalam mengikuti perkembangannya yang terus berubah, yaitu konsep optimasi tujuan, perspektif system dan tekanan perilaku manusia dalam susunan organisasi.¹¹⁸ Selanjutnya menurut Cambell ada beberapa ukuran untuk menilai efektivitas suatu organisasi, yaitu:

1. Ukuran efektivitas yang universal yaitu: yaitu keseluruhan prestasi, produktifitas, kepuasan kerja, dan tingkat keluarnya karyawan,
2. Ukuran efektivitas yang multi variasi, yang meliputi kriteria penilaian primer, sifat normative atau deskriptif,

¹¹⁷ Ricard M. Steers, Efektifitas Organisasi, Erlangga, Jakarta. 1985. Hal.8. Sebagaimana dikutip Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, ibid. hal. 87.

¹¹⁸ Ricard M. Steers, ibid. hal.87.

kemampuan menggeneralisasi atau menerapkan kriteria yang ada dan dasar – dasar menentukan suatu kriteria.

Selanjutnya hal kedua selain efektivitas adalah efisiensi, karena lebih melekat pada upaya organisasi pemerintah untuk menghemat sumberdaya publik yang dititipkan kepadanya. Efisiensi juga menunjukkan pada rasio minimal antara input dan output, input yang kecil diikuti dengan output yang besar merupakan kondisi yang di harapkan.¹¹⁹

Efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik adanya masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan publik. Sedangkan efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang, maupun misi organisasi. Terminologi lain mengenai efektivitas adalah ukuran bagaimana kualitas suatu output dihasilkan melalui berbagai aktifitas yang dilakukan, kemudian bagaimana mencapai *outcome* yang diharapkan.¹²⁰

Dalam kaitannya penyelenggaraan pelayanan publik tentunya keterlibatan dan kerjasama semua *stakeholder* dalam hal ini pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta harus ditumbuhkembangkan secara berkesinambungan sehingga pada akhirnya diharapkan praktek pelayanan publik dalam memenuhi nilai – nilai yang di isyaratkan dalam implementasi *good governance*. Pada perkembangannya *Good*

¹¹⁹ Ibid.268.

¹²⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Op.Cit. hal.87.

Governance, masih sangat memerlukan *komitmen* politik yang kuat dan *kompetensi* tinggi untuk membunikan nya, serta menginstitutionalisasikan nya secara efektif dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) pada umumnya, dan dalam manajemen pemerintahan pada khususnya.

E. Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pelayanan Publik di Indonesia.

Membicarakan hak konstitusional maka kita harus mempersandingkan dengan pengertian hak – hak yang lain untuk mendapatkan pengertian yang jelas dan tidak bias dengan hak –hak lain. Dalam hal ini dapat kita persandingkan antara hak asasi manusia, hak konstitusional, dan hak legal.

Pengertian hak asasi manusia (*human right*), sesuai dengan rumusan yang tercantum dalam pasal 1 angka 1 Undang – Undang nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asai Manusia:

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan setiap keberadaan setiap manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara hukum, pemerintahan dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹²¹

¹²¹ Lihat pasal 1 Undang – Undang nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia, dan undang – undang nomor 26 tahun 2000 tentang peradilan hak asasi manusia.

Sehingga dapat diartikan bahwa yang dimaksud dengan hak asasi manusia (*The Human Right*) adalah yang melekat pada diri pribadi manusia. Oleh sebab itu hak asasi manusia berbeda dengan hak warga Negara (*The Citizen Right*). Hak asasi manusia telah tercantum dalam Undang – undang Dasar 1945 sehingga telah menjadi hak – hak Konstitusional setiap warga Negara atau *constitutional right*.¹²²

Tetapi tidak semua *constitutional right* identik dengan *human right* karena ada juga hak konstitusional warga Negara (*The Citizen Costitutional Right*) yang tidak termasuk hak asasi manusia (*human right*). Misalnya hak setiap warga Negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah *the citizen's constitutional right*, tetapi tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga Negara. Karena itu tidak semua *the citizen's right* adalah *human right*, tetapi dapat dikatakan semua *human right* adalah *the citizen's right*.¹²³

Pengertian – pengertian mengenai hak warga Negara itu harus dibedakan pula antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional right*) adalah hak yang dijamin dalam dan oleh konstitusi dalam hal ini adalah oleh Undang – undang Dasar 1945, sedangkan hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan undang – undang dan peraturan perundang – undangan di bawahnya (*subordinate legislations*). Dengan diadopsinya hak asasi manusia dalam Undang – Undang Dasar 1945 maka pengertian hak asasi manusia dan

¹²² Jimly Assiddiqie, Op.cit.hal.616.

¹²³ Ibid.

hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan hak konstitusional (*constitutional right*) yang dijamin dalam UUD 1945.¹²⁴ Sedangkan hak hukum (*legal right*) adalah hak – hak yang lahir dari peraturan perundang – undangan di luar Undang – Undang Dasar, yang sifatnya lebih rinci dan operasional.¹²⁵

Dengan demikian hak konstitusional warga Negara di Indonesia adalah hak –hak yang di jamin dalam Undang –Undang Dasar 1945 meliputi hak yang tercantum dan dijamin dalam pasal 27 sampai pasal 34 diantaranya adalah sebagai berikut:

Pasal 27

Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28B

1. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
2. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

1. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan

¹²⁴ Ibid. Hal. 617.

¹²⁵ Ibid.

memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

2. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28D

1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
2. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
3. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 28E

1. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
2. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
3. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau

perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
4. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang oleh siapa pun.

Pasal 28I

1. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
2. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
3. Identitas budaya dan hak masyarakat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
4. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
5. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis,

maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

1. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pasal 31

1. Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran.
2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 32

Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia.

Pasal 33

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
2. Tjambang-tjambang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara

Dari uraian pasal 27 sampai pasal 34 Undang –Undang Dasar 1945 dapat disimpulkan bahwa hak – hak konstitusional warga negara Indonesia terkait pelayanan publik adalah meliputi:

1. Hak mendapatkan pemenuhan kebutuhan kehidupan layak tercantum dalam pasal 27 ayat (2),
2. Berhak atas keterpenuhan kebutuhan dasar yang meliputi pendidikan dan manfaat dari teknologi, tercantum dalam pasal 28C,
3. Hak atas Imbalan dan perlakuan layak dalam hubungan kerja, tercantum dalam pasal 28D,
4. Hak terhadap informasi, tercantum dalam pasal 28F,
5. Hak mendapatkan pelayanan kesehatan, tercantum dalam pasal 28H,
6. Hak mendapatkan pendidikan dan pembiayaan pendidikan dasar tercantum dalam pasal 31.

Untuk mencapai tatanan kehidupan bernegara seperti yang di cita- citakan dalam Undang – Undang Dasar 1945, yaitu pemenuhan pelayanan publik yang baik, membutuhkan peran serta seluruh elemen bangsa dan Negara untuk bahu membahu saling bekerja dan saling mengawasi untuk mewujudkan sebesar – besarnya kesejahteraan bersama seluruh bangsa Indonesia.

BAB III

PELAYANAN PUBLIK

DI INDONESIA

A. Sejarah Pelayanan Publik di Indonesia

Manusia pada dasarnya adalah makhluk organisasi (*Homo Organismus*), artinya sejak dari dalam kandungan sampai pada liang lahat, manusia suka tidak suka, sengaja ataupun tidak sengaja akan berhubungan dengan organisasi. Dengan kata lain organisasi memegang peranan penting dalam kehidupan manusia. Dalam memasuki organisasi ada dua kepentingan yang belum tentu sejalan, yaitu kepentingan individual dan kepentingan organisasional. Setiap masuk sebuah organisasi manusia memiliki kepentingan individual, tetapi pada saat yang bersamaan seseorang juga harus berhadapan dengan kepentingan organisasi, manajemen yang baik harus bisa memadukan kepentingan individual dan kepentingan organisasional, karena jika tidak akan menimbulkan bibit konflik yang berkepanjangan yang menyebabkan iklim organisasi menjadi tidak sehat.²⁸⁰

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai “Pelayan Masyarakat” (*Public Servant*). Dalam kenyataannya, belum semua aparat memahami arti penting pelayanan.²⁸¹

²⁸⁰ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003. Hal.83.

²⁸¹ *Ibid.* Hal.41.

Memahami pola pelayanan publik di Indonesia tidak lepas dari model birokrasi yang dikembangkan. Ia berjalan semenjak sejarah pra Indonesia sampai saat ini. Pada setiap paruh sejarah, masing-masing memiliki karakternya sendiri. Akar historis dinamika birokrasi di Indonesia dimulai masa kerajaan, penjajahan, Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi.²⁸²

Dalam sistem kerajaan, birokrasi pemerintahan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan raja (*the king assessment*). Di antara ciri-cirinya adalah penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi sekaligus perluasan rumah tangga istananya, Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi raja, gaji para pegawai adalah kewenangan raja, para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat. Di dalam struktur birokrasi kerajaan Jawa, sistem pemerintahan diatur secara terpusat dan bersifat otokratis, segala kekuasaan terkonsentrasi pada level pemerintahan kerajaan. Struktur politik kekuasaan yang berlaku dalam kesultanan merupakan satu lingkaran konsentris, lingkaran yang paling dalam adalah sultan dan lembaga kraton.²⁸³

Birokrasi pada masa penjajahan ditandai dengan pengenalan sistem administrasi kolonial dan birokrasi modern.²⁸⁴ Birokrasi pemerintahan

²⁸² Baca buku Dwiyanto, Agus. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya*, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 1995.

²⁸³ Saiful Arif, *Sejarah Pelayanan Publik*, <http://www.averroespress.net/dunia-buku/info-aktual/365-pelayanan-publik-di-indonesia.html>, diunduh 6 November 2010
Salah Satu Penulis Buku *Reformasi Pelayanan Publik*, mengelola <http://www.saifularif.com>

²⁸⁴ Teknik pemetaan wilayah administrasi dan wilayah daerah otonom yang dianut suatu Negara dapat digolongkan pada salah satu diantara kedua model, *fused model* dan *split model*. Kecenderungan yang terjadi di Indonesia adalah menganut model yang pertama yaitu wilayah daerah otonom selalu berimpit dengan wilayah administratif.

kolonial Belanda menempatkan Ratu Belanda sebagai puncak kepemimpinan. Dengan begitu, kebijakan pemerintahan di negara jajahan Indonesia, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang Gubernur Jenderal.²⁸⁵ Ada beberapa pembaharuan sistem manajemen birokrasi (birokrasi modern) tetapi secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintahan dalam berhubungan dengan publik. Terpusatnya sistem birokrasi saat itu ditandai dengan rendahnya inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintahan lokal, sebab semua inisiatif kebijakan dan otoritas formal berasal dari pemerintahan pusat.²⁸⁶

Menurut Geertz (1986), sejak zaman penjajahan kolonial Belanda sistem pemerintahan yang dianut adalah pemerintahan tidak langsung. Dari ciri – ciri tersebut diatas memperlihatkan pengaruh organisasi militer seperti yang dianut oleh Napoleon Bonaparte yang diadaptasi ke dalam pemerintahan daerah. Konsepsi pertanggungjawaban, kewenangan, dan

Sebagai model pemerintahan daerah yang mencolok semasa Hindia-Belanda, pada hakikatnya merupakan bentuk pemerintahan yang dibangun oleh Napoleon Bonaparte yang dikenal sebagai *Integrated Prefectoral System* atau Sistem Prefektur Terintegrasi. (Bhenyamin Hoessein, 2009).

²⁸⁵ Sebagai ciri menonjol dari sistem pemerintahan daerah yang dibangun oleh pemerintahan Hindia-Belanda, *Integrated Prefectoral System* atau Sistem Prefektur Terintegrasi mengintegrasikan sejumlah elemen yaitu *pertama*, elemen wilayah yaitu wilayah administrasi yang dipimpin oleh kepala wilayah (*Perfect; Prefet; Governor*) dan wilayah pelayanan sosial yang dijalankan oleh berbagai instansi vertikal dalam rangka dekonsentrasi dan wilayah daerah otonom dalam rangka desentralisasi diintegrasikan (berimpit). Demikian juga dalam tingkatan daerah yang lebih rendah. *Kedua*, konsekuensi berimpitnya ketiga wilayah itu adalah pengintegrasian ketiga peran (jabatan) pada satu orang: kepala wilayah, kepala daerah, dan ketua dewan. Ketiga, pengintegrasian seluruh informasi dan instruksi dari para menteri kepada instansi vertikal serta pertanggungjawaban dari instansi vertikal kepada menterinya di tangan kepala wilayah. Hal ini berarti semua informasi dan instruksi dari menteri-menteri kepada jajarannya di daerah dan demikian pula pertanggungjawaban para jajaran kepada menteri melalui kepala wilayah. Situasi demikian dimungkinkan karena kedudukan kepala wilayah selaku subordinat / koordinator terhadap instansi vertikal. (Bhenyamin Hoessein, 2009).

²⁸⁶ Ibid.

efisiensi di bawah satu figur yang lazim dijumpai dalam organisasi militer terlihat jelas dalam sistem Prefectur Terintegrasi.²⁸⁷

Pemerintahan kolonial Belanda dalam memerintah rakyat di negara jajahannya melalui perantara kelas atau elite birokrat lokal. Elite birokrasi lokal tersebut digunakan dengan pertimbangan latar belakang kultur keraton yang masih dimilikinya sehingga diharapkan dapat secara efektif memberikan pengaruh pada efektivitas dan kontrol atas jalannya berbagai kebijakan dari pemerintah kolonial. Pemanfaatan elite politik lokal ke dalam birokrasi kolonial erat kaitannya dengan tujuan politik untuk tetap menjaga loyalitas mereka kepada pemerintahan kolonial Belanda.²⁸⁸

Secara evolusioner, sistem Prefecture Terintegrasi masuk ke Hindia-Belanda melalui Hermann Willem Daendels (Sutherland:1979). Setapak demi setapak sistem tersebut dimantapkan untuk keperluan penetrasi pihak penjajah dengan diundangkannya *Decentralisatie Wet* 1903. Melalui *Bestuurshervormingswet* 1922, maka sistem tersebut jelas berlaku di Hindia-Belanda, sedangkan ciri yang ke tiga sesuai dengan perubahan yang terjadi di Prancis dilakukan penyesuaian juga di Hindia –

²⁸⁷ Pembangunan sistem Prefecture Terintegrasi di Prancis oleh Napoleon Bonaparte dilatar belakangi oleh satu pandangan bahwa desentralisasi secara potensial adalah ancaman terhadap persatuan dan kesatuan nasional. Oleh karena itu sesuai dengan watak dari sistem Prefektur Terintegrasi, Napoleon lebih menyukai pengorganisasian birokrasi nasional daripada pendistribusian kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain pilihan lebih banyak pada dekonsentrasi kekuasaan daripada desentralisasi kekuasaan. Pembentukan *departemen* (provinsi) dimaksudkan oleh Napoleon untuk merapuhkan kekuasaan daerah otonom yang lebih rendah (*swapraja*) dengan jalan memerikan kekuasaan yang lebih besar kepada *prefet* (dan *Departemen*) sehingga daerah otonom terbawah bergantung pada pemerintahan tersebut. Baca lebih lanjut pada buku Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta, 2009. Hal. 61.

²⁸⁸ Abied, *Budaya Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia*, <http://meetabied.wordpress.com/2010/06/03/budaya-birokrasi-pelayanan-publik-di-indonesia/>. Diunduh 6 November 2010.

Belanda. Kepala Wilayah hanyalah koordinator terhadap para instansi vertikal.²⁸⁹

Aplikasi dekonsentrasi dan desentralisasi sebagai metode – metode pembagian kekuasaan atas dasar wilayah tertentu sangat dipengaruhi oleh pertimbangan ras. Pembentukan provinsi otonom dimaksudkan dapat berfungsi ganda: untuk menampung aspirasi eropa dan memperlemah otonomi bagi pribumi (kabupaten) dari atas. Sementara itu otonomi kabupaten diperapuh dari samping oleh pemerintah kota otonom (*gemeente; stadsgemeente*) bagi orang Eropa dan warga yang tunduk pada hukum barat (Milone:1966). Oleh karena itu kekuasaan kabupaten jauh lebih kecil dibandingkan kekuasaan provinsi dan *staatsgeeminte*.²⁹⁰

Kenyataan tersebut dapat diamati di wilayah dimana Belanda telah menjalankan pemerintahan langsung, khususnya di pulau Jawa. Di wilayah lain dimana Belanda masih menjalankan pemerintahan tidak langsung sehingga belum terbentuk pemerintahan provinsi otonom, kekuasaan swapraja digerogoti oleh *stadsgemeente*. Sadar atau tidak sadar, sistem pemerintahan daerah yang dipraktekkan oleh Hindia-Belanda dianut oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam masa kemerdekaan dengan sedikit memodifikasi tertentu.²⁹¹

Birokrasi pada era Orde Lama ditandai dengan berakhirnya penjajahan yang membawa perubahan sosial politik signifikan bagi berlangsungnya birokrasi pemerintahan. Ada perubahan bentuk negara dari negara kesatuan yang berdasarkan UUD 1945 menjadi negara federal atau negara serikat yang berdasarkan konstitusi RIS pada 1950.

²⁸⁹ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta, 2009. Hal. 62.

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ Modifikasi yang dimaksud adalah tidak dirangkapnya lagi jabatan Ketua DPRD oleh kepala wilayah. Ibid.

Pemerintah pernah menggunakan bentuk pemerintahan parlementer dan sistem multi partai pada tahun 1950-1959 dan mengakibatkan konsekuensi adanya *reshuffle* kabinet dalam tempo cepat. Masa pemerintahan parlementer memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, tidak mempunyai kemandirian, dan tidak pernah melaksanakan program kerjanya karena seringnya pergantian pejabat dan partai politik yang menguasai birokrasi tersebut.²⁹²

Birokrasi pada masa Orde Baru sering dikatakan sebagai puncak dari buruknya birokrasi di Indonesia saat pemerintahan masa ini menerapkan sentralisme birokrasi. Sentralisasi birokrasi telah menyebabkan birokrasi terjebak sebagai pengembang kultur organisasi yang lebih berorientasi vertikal-paternalistik. Pelayanan birokrasi pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru tidak membuat pelayanan publik semakin baik, tetapi kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi semakin rendah. Memburuknya kualitas birokrasi di Indonesia tersebut tercermin dari meningkatnya skor birokrasi dan “nilai merah” dalam praktek birokrasi. Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* (1999), birokrasi pelayanan publik Indonesia berada pada kelompok negara yang memiliki indeks competitiveness paling rendah di antara lainnya.²⁹³

Sistem sentralisasi telah menempatkan sistem pelayanan publik yang dikembangkan menjadi sangat birokratis, formalistis, dan berbelit-belit. Kondisi tersebut semakin memperkuat kecenderungan status birokrat memposisikan diri sebagai penguasa ketika berhadapan dengan masyarakat sebagai orang yang dilayani. Keadaan tersebut membuat

²⁹² Syaiful Arif. Op. cit.

²⁹³ Ibid.

kontrol publik menjadi lemah karena masyarakat pengguna jasa menganggap aparat birokrasi sebagai pihak yang paling tahu dan berkepentingan. Pada akhirnya, apa pun yang dilakukan oleh aparat dianggap wajar dan harus diterima sehingga implikasinya pelayanan publik menjadi tidak responsive terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasanya.²⁹⁴

Memasuki masa reformasi, pelayanan birokrasi pemerintah tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Beberapa perilaku aparat birokrasi masih menunjukkan rendahnya derajat akuntabilitas, responsivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ide reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka, dan jujur masih jauh dari harapan. Kultur kekuasaan juga masih sering dijumpai dalam aparat birokrasi pada era reformasi ini. Masih melembaganya kultur feodal dalam birokrasi adalah terkait dengan masih melemahnya kontrol masyarakat terhadap praktek-praktek tersebut menguatnya gejala ketidakpercayaan publik (*public distrust*) di tengah-tengah masyarakat sebagai akibat kesalahan berbagai instrumen birokrasi rezim masa lalu. Setidaknya ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran menguatnya gejala *public distrust* ditengah tengah masyarakat. Paling menonjol antara lain adalah mulai membudayanya perilaku main hakim sendiri ditengah-tengah masyarakat dalam menyikapi tindak kejahatan di lingkungan sekitarnya, perusakan fasilitas umum sebagai representasi kekecewaan masyarakat terhadap simbol-simbol kekuasaan,

²⁹⁴ Abied, *Op. Cit.*

<http://meetabied.wordpress.com/2010/06/03/budaya-birokrasi-pelayanan-publik-di-indonesia/>

aksi menentang kebijakan pemerintah yang dilakukan secara massive, dan banyak lagi.²⁹⁵

Berawal dari berakhirnya masa pemerintahan Presiden Soeharto yang memimpin Indonesia selama 32 tahun lamanya, pada tanggal 21 Mei 1998 melalui tuntutan rakyat luas dari hampir semua unsur masyarakat, Presiden Soeharto kemudian digantikan oleh wakilnya Burhanuddin Jusuf Habibie. Pada pemilihan umum berikutnya terpilihlah KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden RI. Kepemimpinan KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden RI menanggung beban politik dan sejarah yang berat pasca kepemimpinan presiden Soeharto yaitu berupa banyaknya protes yang dilontarkan oleh masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN, maka pemerintahan saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat. Salah satunya adalah dengan membentuk sebuah lembaga pengawasan terhadap Penyelenggara Negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional.²⁹⁶

Tahun 2007 Komisi Pemberantasan Korupsi melakukan studi kasus di tiga kota yaitu kota Yogyakarta, Kabupaten Sragen, dan Kota Parepare, terkait implementasi layanan terpadu di Kabupaten/kota. Hasilnya selain pelayanan publik terselenggara dengan baik dapat juga menjadi faktor pemacu investasi serta pertumbuhan dan perkembangan

²⁹⁵ Antonius Sujata, dkk, Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Jakarta: Komisi Ombudsmen Nasional, 2002. Hal. vii

²⁹⁶ Nor Niqmah, dkk, Gerakan Ekstra Parlemerter Baru mendorong Demokrasi di tingkat Lokal. Yappika, Jakarta 2008. hal.2-3 dan baca juga Antonius Sujata, dkk, Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Jakarta: Komisi Ombudsmen Nasional, 2002. Hal.3.

perekonomian daerah.²⁹⁷ Selain Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum juga dibentuk dengan pelayanan *quick count* dalam perhitungan suara pemilihan umum dan pemilihan lokal di daerah, sebagai pelayanan kepada publik di Indonesia.

Dibentuknya Komisi Ombudsmen Nasional adalah tonggak bersejarah bagi pelayanan publik di Indonesia karena Komisi Ombudsmen Nasional adalah sebuah organ yang fungsinya ditujukan untuk mendorong peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Salah satu tugasnya selain mempersiapkan Rancangan Undang – Undang Ombudsman Indonesia, adalah Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.²⁹⁸

Setahun kemudian disahkan undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan Publik Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 nomor 112 Tambahan Lembaran Negara nomor 5038, di disahkan pada tanggal 18 Juli 2009 dan berlaku efektif dua tahun setelah disahkannya undang – undang tersebut, yang berarti jika tidak ada

²⁹⁷ Kesimpulan dalam studi kasus yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi di tiga daerah (kota Yogyakarta, Kabupaten Seragen, Kota Parepare) tahun 2007.

²⁹⁸ Undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899

perubahan kebijakan politik dari pemerintah Indonesia, akan berlaku efektif pada tanggal 18 Juli 2011. Undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik ini mengatur tentang prosedur dan standardisasi pelayanan publik di Indonesia, yang dengan ini setiap bentuk pelayanan publik akan didorong untuk memenuhi standar pedoman pelayanan publik yang telah dibentuk dan setiap organisasi penanggungjawab pelayanan publik diwajibkan mempublikasikan standar pelayanan lembaga itu sendiri, lebih lanjut akan dijelaskan pada sub bab – sub bab selanjutnya.

B. Pelayanan Publik Di Indonesia.

Sadu Wasistiono dalam bukunya Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah mendefinisikan pelayanan umum atau pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah ataupun oleh swasta atas nama pemerintah, ataupun oleh pihak swasta untuk masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran, guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.²⁹⁹

Pelayanan publik, menurut ketentuan umum undang – undang nomor 25 tahun 2009, adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Lahirnya undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam

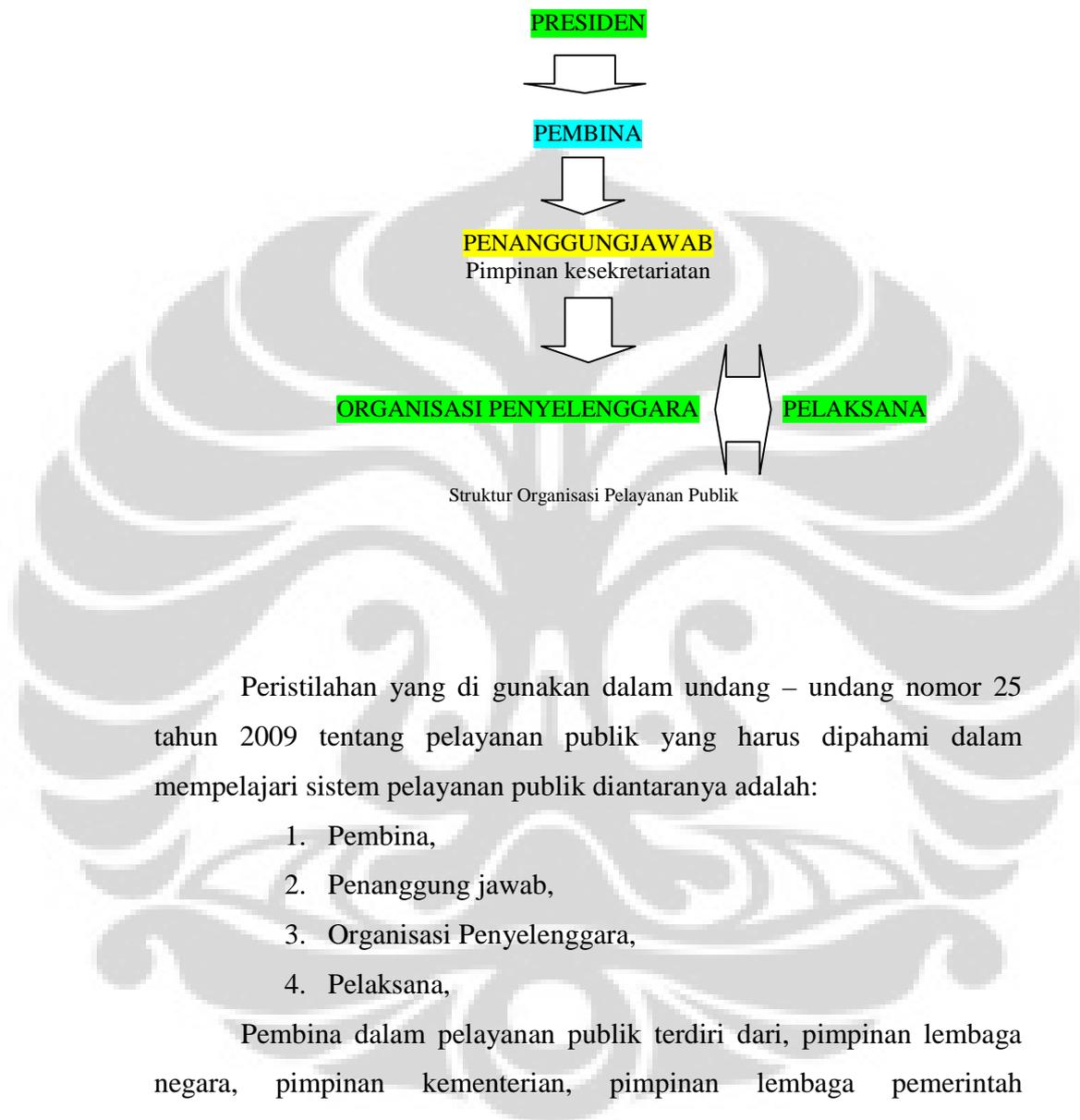
²⁹⁹ Sadu Wasistiono, *ibid.* hal.43.

pelayanan publik. Kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat penyelenggara pelayanan publik, ini diwujudkan dalam kewajiban bagi penyelenggara pelayanan publik untuk membuat standar pelayanan (Bab V bagian 1 Undang – Undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik.) yang harus dipublikasikan sehingga pengguna pelayanan publik dapat mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya selama proses pelayanan berlangsung.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait (Pasal 2 Undang - Undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik).

Pelayanan publik secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga bidang yaitu (Pasal 5 ayat (1)):

1. Pelayanan barang publik,
2. Jasa publik, dan
3. Pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.



Peristilahan yang di gunakan dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik yang harus dipahami dalam mempelajari sistem pelayanan publik diantaranya adalah:

1. Pembina,
2. Penanggung jawab,
3. Organisasi Penyelenggara,
4. Pelaksana,

Pembina dalam pelayanan publik terdiri dari, pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, gubernur pada tingkat provinsi, bupati pada tingkat kabupaten, dan walikota pada tingkat kota.(Pasal 6 ayat (2)) Pembina melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap

pelaksanaan tugas dari penanggung jawab (Pasal 6 ayat (3)) serta wajib melaporkan perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. kecuali pimpinan lembaga negara dan pimpinan lembaga komisi, Kepala Daerah Provinsi melaporkan perkembangan kinerja pelayanan publik kepada dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dan menteri, Kepala Daerah Kab/Kota melaporkan perkembangan kinerja pelayanan publik kepada kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Gubernur. (Pasal 6 ayat (4)UU 25/2009)

Penanggung jawab dalam pelayanan publik adalah pimpinan kesekretariatan lembaga atau pejabat yang ditunjuk pembina.(Pasal 7 ayat (1))Penanggung jawab pelayanan publik memiliki tugas mengoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja meliputi tugas untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik dan melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik(Pasal 7 ayat (2)). Rumusan kebijakan nasional tentang pelayanan publik dirumuskan oleh menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara. Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara juga memiliki tugas yang telah ditentukan dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik pasal 7 ayat (3), bahwa menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara bertugas untuk:

1. Menyelesaikan permasalahan yang terjadi antar penyelenggara yang tidak dapat diselesaikan dengan mekanisme yang ada,
2. Melakukan pemantauan,

3. Evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.
4. Mengumumkan kebijakan nasional tentang pelayanan publik, hasil pemantauan dan evaluasi kinerja, serta hasil koordinasi
5. Membuat peringkat kinerja penyelenggara secara berkala
6. Memberikan penghargaan kepada penyelenggara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setingkat di bawah penanggung jawab pelayanan publik terdapat organisasi penyelenggara pelayanan publik yang diatur dalam pasal 8 undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, bahwa Organisasi Penyelenggara pelayanan publik berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh organisasi penyelenggara menyelenggarakan sekurang-kurangnya meliputi (Pasal 8 ayat (2)):

1. Pelaksanaan pelayanan;
2. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
3. Pengelolaan informasi;
4. Pengawasan internal;
5. Penyuluhan kepada masyarakat; dan
6. Pelayanan konsultasi.

Penyelenggara dan seluruh bagian Organisasi Penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan(Pasal 8 ayat (3)). Sehingga oleh undang – undang pelayanan publik penyelenggara pelayanan publik diwajibkan untuk (Pasal 15):

1. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
2. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
3. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
4. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
5. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
6. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
7. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
8. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
9. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
10. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
11. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
12. 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.

Pelayanan publik yang baik adalah harapan semua lapisan masyarakat dengan adanya pedoman standard pelayanan diharapkan semua pihak memiliki rasa kepemilikan terhadap pelayanan publik baik oleh aparatur pemerintah ataupun masyarakat, untuk mewujudkan hal tersebut perlu diketahui secara terbuka apa yang menjadi hak dan kewajiban semua pihak yang terlibat dalam pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik memiliki hak (Pasal 14):

- 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.

Dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik terdapat pelaksana pelayanan publik yang juga dilengkapi dengan kewajiban dan larangan (Pasal 16) diantaranya pelaksana pelayanan publik wajib melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Penyelenggara, wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

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, wajib memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada Penyelenggara secara berkala.

Sebagai kontrol penyeimbang terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan cerminan bentuk demokratisasi pelayanan publik masyarakat memiliki hak mengetahui kebenaran isi standar pelayanan, mengawasi pelaksanaan standar pelayanan, mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan, mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan, memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan, memberitahukan kepada Pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan, mengadukan Pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan Ombudsman, mengadukan Penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina Penyelenggara dan Ombudsman dan mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan (Pasal 18).

Selain hak, masyarakat juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi yaitu mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan, ikut menjaga terpeliharanya

sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik, dan berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik (Pasal 19).

Berry, Zeithaml, dan Parasuraman, mengemukakan lima penyebab potensial terjadinya ambivalensi peranan jasa yaitu:³⁰⁰

1. *No service standard*
2. *Too many service standard*
3. *General service standard*
4. *Service standard unconnected to the performance measurement*

Penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dengan standar pelayanan yang telah disusun oleh Penyelenggara dengan memperhatikan kemampuan Penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan (Pasal 20 ayat (1)). Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan Penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman (Pasal 20 ayat (2)).

Komponen standar pelayanan yang disusun oleh penyelenggara pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi (Pasal 21):

- 1) Dasar hukum;
- 2) Persyaratan;
- 3) Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- 4) Jangka waktu penyelesaian;
- 5) Biaya/tarif;
- 6) Produk pelayanan;

³⁰⁰ Sadu Wasistiono, *ibid.* hal.48.

- 7) Parana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- 8) Kompetensi Pelaksana;
- 9) Pengawasan internal;
- 10) Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- 11) Jumlah Pelaksana;
- 12) Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- 13) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
- 14) Evaluasi kinerja Pelaksana.

Maklumat pelayanan merupakan pernyataan kesanggupan Penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang dibuat oleh penyelenggara pelayanan publik dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 diwajibkan untuk dipublikasikan secara jelas dan luas (Pasal 22). Dengan demikian diharapkan pelayanan publik dapat terselenggara dengan optimal dengan secara tidak langsung melibatkan masyarakat untuk turut memberikan pengawasan terhadap jalannya standar pelayanan yang telah dibuat oleh penyelenggara layanan publik.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan pelayanan publik undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik memandang perlu untuk memberi dukungan informasi berupa Sistem Informasi yang bersifat nasional. Sistem Informasi yang bersifat nasional ini di amanatkan pengelolaannya kepada menteri (Pasal 23 ayat (1) dan (2), tidak ada penyebutan secara spesifik siapa pengelola sistem informasi tersebut apakah menteri Pembina masing – masing bidang layanan publik di

wilayah kewenangannya atautkah menteri komunikasi dan informasi, meskipun lebih dekat dengan kewenangan menteri komunikasi dan informasi tetapi hal ini mentah dengan ketentuan pasal 23 ayat (4) yang menyatakan bahwa Penyelenggara berkewajiban mengelola Sistem Informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau non elektronik. Dimana telah dibahas pada bahasan sebelumnya bahwa penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik, yang tentu saja tidak hanya dimiliki oleh menteri komunikasi dan informasi.

Sistem Informasi nasional tersebut oleh Penyelenggara wajib disediakan untuk masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Sistem Informasi nasional tersebut berisi semua informasi pelayanan publik yang berasal dari penyelenggara pada setiap tingkatan sekurang-kurangnya meliputi (Pasal 23):

1. Profil Penyelenggara;
2. Profil Pelaksana;
3. Standar pelayanan;
4. Maklumat pelayanan;
5. Pengelolaan pengaduan; dan
6. Penilaian kinerja.

Pelayanan publik harus bersifat anti diskriminatif dan anti rasial akan tetapi terdapat kondisi khusus terdapat golongan masyarakat yang dengan kondisinya menuntut untuk diperlakukan secara khusus dan tidak dapat disamakan dengan masyarakat kebanyakan seperti misalnya

penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, anak – anak, korban bencana alam, dan korban bencana sosial (Penjelasan pasal 29,). Dengan kondisi khusus golongan masyarakat tertentu ini Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik dengan perlakuan khusus tersebut tidak boleh digunakan oleh orang yang tidak berhak (Pasal 29).

Pelayanan khusus secara berjenjang yang diselenggarakan oleh penyelenggara dapat dilakukan Penyelenggara secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan standar pelayanan serta peraturan perundang-undangan dan harus mematuhi ketentuan tentang proporsi akses dan pelayanan kepada kelompok masyarakat berdasarkan asas persamaan perlakuan, keterbukaan, serta keterjangkauan masyarakat. Proporsi akses dan pelayanan kepada kelompok masyarakat diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah (Pasal 30).³⁰¹

Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui (Pasal 35):

³⁰¹ Pelayanan berjenjang merupakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat agar pelayanan lebih nyaman, baik, dan adil. Sementara itu proporsi akses adalah perbandingan prosentase penyediaan kelas pelayanan secara berjenjang kepada kelompok masyarakat pada tiap jenis pelayanan.

- a) Pengawasan oleh masyarakat³⁰² berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b) Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c) Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Selama ini di Indonesia dikenal bentuk pengawasan melekat (*waskat*) atau *built in control* yang secara khusus diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Pengawasan Melekat. Pengawasan melekat dapat dilakukan antara lain melalui pengawasan atasan langsung terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh unit kerja yang berada di bawahnya. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/aparat pengawasan yang dibentuk atau ditunjuk khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara independen terhadap obyek yang diawasi. Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional melalui audit, investigasi, dan penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁰³

³⁰² Pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang dilakukan antara lain dalam bentuk pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi non pemerintah, serta pengaduan dan pemberian informasi baik secara langsung maupun melalui media masa atau opini publik mengenai pelayanan terhadap masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan.

³⁰³ Bintang Susmanto, *Pengawasan Intern pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*,

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik Penyelenggara pelayanan publik berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang berkompeten dalam pengelolaan pengaduan. Pengelolaan pengaduan tersebut meliputi pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tersebut dan berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan (Pasal 36).

Materi dan mekanisme pengelolaan pengaduan diatur oleh Penyelenggara dengan memuat materi mekanisme pengaduan sekurang – kurangnya meliputi (Pasal 37):

1. Identitas pengadu;
2. Prosedur pengelolaan pengaduan;
3. Penentuan Pelaksana yang mengelola pengaduan;
4. Prioritas penyelesaian pengaduan;
5. Pelaporan proses dan hasil pengelolaan pengaduan kepada atasan pelaksana;
6. Rekomendasi pengelolaan pengaduan;
7. Penyampaian hasil pengelolaan pengaduan kepada pihak terkait;
8. Pemantauan dan evaluasi pengelolaan pengaduan;
9. Dokumentasi dan statistik pengelolaan pengaduan; dan

<http://swamandiri.wordpress.com/2008/06/02/pengawasan-intern-pada-kementerian-koordinator-bidang-kesejahteraan-rakyat/>, diunduh tanggal 1 Desember 2010.

10. Pencantuman nama dan alamat penanggung jawab serta sarana pengaduan yang mudah diakses.

Pelibatan peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk pemberian hak berupa hak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Masyarakat yang melakukan pengaduan tersebut dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan. Pengaduan tersebut dilakukan terhadap (Pasal 40):

1. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, pelanggaran terhadap ketentuan ini mendapatkan sanksi dari Atasan satuan kerja penyelenggara terhadap satuan penyelenggara (Pasal 41 ayat (1), dan
2. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, pelanggaran terhadap ketentuan ini dijatuhi sanksi oleh atasan pelaksanaan kepada Pelaksana yang melakukan pelanggaran tersebut (Pasal 41 ayat (2),

Pengaduan terkait dengan pelayanan publik dapat dilakukan masyarakat atau yang menerima kuasa untuk mewakili melakukan pengaduan. Pengaduan yang dimaksud tidak boleh lebih dari 30 hari setelah pengadu menerima pelayanan yang diadukan. Pengaduan harus dalam bentuk tertulis dan memuat (Pasal 42):

1. Nama dan alamat lengkap;

2. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian materiil atau immaterial yang diderita;
3. Permintaan penyelesaian yang diajukan; dan
4. Tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan.
5. Pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
6. Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.
7. Dapat disertai dengan bukti-bukti sebagai pendukung pengaduan.(Pasal 43 ayat (1)),

Apabila dalam pengaduan, pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktian penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya (Pasal 43 ayat (2)). Setelah menerima pengaduan Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib memberikan tanda terima pengaduan yang sekurang-kurangnya memuat:

1. Identitas pengadu secara lengkap;
2. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan;
3. Tempat dan waktu penerimaan pengaduan; dan
4. Tanda tangan serta nama pejabat/pegawai yang menerima pengaduan.

Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap

atau tidak lengkapnya materi aduan yang telah disampaikan. Dalam hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi materi aduannya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari Penyelenggara atau Ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak Penyelenggara dan/atau Ombudsman. Apabila dalam waktu yang ditentukan berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud, pengadu dianggap mencabut pengaduannya (Pasal 43 ayat (2)).

Dalam memeriksa materi pengaduan, Penyelenggara wajib berpedoman pada prinsip independen, nondiskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya. Dalam kasus – kasus tertentu pengadu keberatan dipertemukan dengan pihak teradu karena alasan tertentu yang dapat mengancam atau merugikan kepentingan pengadu, dengar pendapat dapat dilakukan secara terpisah. Apabila dalam aduannya pengadu menuntut ganti rugi, pihak pengadu menguraikan kerugian yang ditimbulkan akibat pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan (Pasal 48), dan memuat jumlah ganti rugi dan batas waktu pembayarannya (Pasal 50 ayat (3)).

Penyelenggara dalam melakukan pemeriksaan materi pengaduan, wajib menjaga kerahasiaan dan kewajiban menjaga kerahasiaan tersebut tidak gugur setelah pimpinan Penyelenggara berhenti atau diberhentikan dari jabatannya (Pasal 49). Penyelenggara wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap. Keputusan tersebut wajib disampaikan kepada pihak pengadu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diputuskan (Pasal 50).

Dalam kasus dimana pengadu menuntut ganti rugi Penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi (Pasal 50 ayat

(4)).³⁰⁴ Masyarakat dapat menggugat Penyelenggara atau Pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha Negara (Pasal 51).

Apabila terjadi penggugatan oleh anggota masyarakat terhadap Penyelenggara ke pengadilan, Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau Penyelenggara (Pasal 52).

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukan hanya menitik beratkan sisi *punishment* saja, tetapi memperhatikan juga sisi *reward* yaitu berupa penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik secara berkala. Penilaian kinerja tersebut dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja berdasarkan standar pelayanan (Pasal 38).

Sebagai bangunan norma yang lengkap, ketentuan sanksi – sanksi merupakan norma penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban – kewajiban atau larangan – larangan bagi warga dalam peraturan perundang – undangan tata usaha Negara manakala aturan – aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh Tata Usaha Negara, apabila hal tersebut diperlukan.³⁰⁵ Adapun dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ketentuan sanksi secara berjenjang adalah sebagai berikut:

1. Teguran tertulis.
2. Dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.

³⁰⁴ Masalah penganggaran khusus untuk tuntutan ganti kerugian ini perlu kajian yang lebih dalam untuk mengantisipasi peluang penyalahgunaan keuangan.

³⁰⁵ Philipus M. Hadjon, et., al., Pengantar Hukum Administrasi..., Op.Cit. hal.145.

3. Dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.
4. Dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan
5. Dikenai sanksi penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.
6. Dikenai sanksi penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun
7. Dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.
8. Dikenai sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.
9. Dikenai sanksi pemberhentian tidak dengan hormat.
10. Dikenai sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Dengan uraian pelanggaran masing – masing sebagai berikut:

1. *Sanksi teguran tertulis* diperuntukkan bagi pelanggaran terhadap ketentuan
 - 1) Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) yang intinya bahwa Penyelenggara wajib memberikan penghargaan kepada Pelaksana yang memiliki prestasi kerja. Dan kewajiban bagi penyelenggara memberikan hukuman kepada Pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara,

2) Pasal 15 huruf g yang intinya menyatakan keharusan untuk berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik,

3) Pasal 17 huruf e, melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik

2. *Sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.*

Terhadap pelanggaran – pelanggaran sebagai berikut:

1) Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan bahwa:

Pasal 10

(1) Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kinerja Pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan.

(2) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas Pelaksana,

2) Pasal 13 ayat (1) huruf b dan huruf e, yang menyatakan bahwa :

Pasal 13 ayat (1)

b. penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat

e. Penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (*short message service*)

(sms)), laman (*website*), pos-el (*e-mail*), dan kotak pengaduan,

- 3) Pasal 15 huruf e dan huruf f yang menyatakan bahwa:

Pasal 15

e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik; f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.

- 4) Pasal 16 huruf a, yang menyatakan bahwa, melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Penyelenggara,

- 5) Pasal 17 huruf b dan huruf c, yang menyatakan bahwa:

Pasal 17

b. meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

c. menambah Pelaksana tanpa persetujuan Penyelenggara,

- 6) Pasal 25 ayat (2) yang menyatakan bahwa, Pelaksana wajib memberikan laporan kepada Penyelenggara mengenai kondisi dan kebutuhan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik serta Pelaksana sesuai dengan tuntutan kebutuhan standar pelayanan,

- 7) Pasal 29 ayat (2), yang menyatakan bahwa, Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik dengan perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang digunakan oleh orang yang tidak berhak,

- 8) Pasal 44 ayat (1), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib memberikan tanda terima pengaduan,

- 9) Pasal 47 ayat (1) yang menyatakan bahwa, Penyelenggara wajib memeriksa pengaduan dari masyarakat mengenai pelayanan publik yang diselenggarakannya,
- 10) Pasal 48 ayat (1), yang menyatakan bahwa, Dalam memeriksa materi pengaduan, Penyelenggara wajib berpedoman pada prinsip independen, nondiskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya,
- 11) Pasal 50 ayat (9), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara berkewajiban memberikan tembusan keputusan kepada pengadu mengenai penyelesaian perkara yang diajukan,

3. *Sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan,* terhadap pelanggaran:

Pasal 33 ayat (2), yang menyatakan bahwa, Korporasi dan/atau badan hukum yang menyelenggarakan pelayanan publik wajib mengalokasikan anggaran yang memadai secara proporsional untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

4. *Sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan,* terhadap pelanggaran:

Pasal 36 ayat (1) dan ayat (4), yang menyatakan bahwa, (1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan. (4) Penyelenggara berkewajiban mengumumkan

nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan.

5. *Sanksi penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.* terhadap pelanggaran atas ketentuan:

1) Pasal 15 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf I, yang menyatakan bahwa, c. menempatkan pelaksana yang kompeten; d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai; h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan; i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya,

2) Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), yang menyatakan bahwa, (4) Penyelenggara berkewajiban mengelola Sistem Informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Profil Penyelenggara;
- b. Profil Pelaksana;
- c. Standar pelayanan;
- d. Maklumat pelayanan;
- e. Pengelolaan pengaduan; dan
- f. Penilaian kinerja.

(5) Penyelenggara berkewajiban menyediakan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses,

3) Pasal 25 ayat (1), yang menyatakan bahwa, (1) Penyelenggara dan Pelaksana berkewajiban mengelola

sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan/atau penggantian sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik,

- 4) Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan bahwa, (1) Penyelenggara yang bermaksud melakukan perbaikan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik wajib mengumumkan dan mencantumkan batas waktu penyelesaian pekerjaan secara jelas dan terbuka.(2) Perbaikan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang mengakibatkan terhentinya kegiatan pelayanan publik,
- 5) Pasal 29 ayat (1), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
- 6) Pasal 36 ayat (2), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu,
- 7) Pasal 37 ayat (1), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara berkewajiban menyusun mekanisme pengelolaan pengaduan dari penerima pelayanan dengan mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas,

- 8) Pasal 43 ayat (2), yang menyatakan bahwa, Dalam hal pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya,
- 9) Pasal 44 ayat (3), yang menyatakan bahwa, Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) → pasal 42 ayat (3) = Pengaduan disampaikan secara tertulis memuat:
- a. nama dan alamat lengkap;
 - b. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian materiil atau immaterial yang diderita;
 - c. Permintaan penyelesaian yang diajukan; dan
 - d. tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan,
- 10) dan Pasal 50 ayat (2), Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disampaikan kepada pihak pengadu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diputuskan]
6. *Sanksi penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun* atas pelanggaran pada ketentuan:
- Pasal 38 ayat (1): Penyelenggara berkewajiban melakukan penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik secara berkala.

7. *Sanksi pembebasan dari jabatan*, terhadap pelanggaran – pelanggaran terhadap ketentuan – ketentuan sebagai berikut:

1) Pasal 11 ayat (1) : Penyelenggara berkewajiban melakukan penyeleksian dan promosi Pelaksana secara transparan, tidak diskriminatif, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

2) Pasal 15 huruf b, huruf e, huruf j, huruf k, dan huruf l, yang mewajibkan Penyelenggara berkewajiban:

b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;

e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;

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],

3) Pasal 16 huruf d, huruf c, huruf d, dan huruf e:

Pelaksana berkewajiban:

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],

4) Pasal 17 huruf a dan huruf d:

Pelaksana dilarang:

a. merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;

d. membuat perjanjian kerja sama dengan pihak lain tanpa persetujuan Penyelenggara,

5) Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3):

(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),

6) Pasal 22:

Pasal 22 ayat (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.

Pasal 22 ayat (2) Maklumat pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dipublikasikan secara jelas dan luas], dengan 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.

7) Pasal 28 ayat (4):

(1) Penyelenggara yang bermaksud melakukan perbaikan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik wajib mengumumkan dan mencantumkan batas waktu penyelesaian pekerjaan **secara jelas dan terbuka**.

(4) Penyelenggara dan Pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan telah melakukan kelalaian,

8) Pasal 33 ayat (1):

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh institusi penyelenggara negara dan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang, negara wajib mengalokasikan anggaran yang memadai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah,

9) Pasal 36 ayat (3):

Penyelenggara berkewajiban menindak lanjuti hasil pengelolaan pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu,

10) Pasal 48 ayat (2):

Penyelenggara wajib menerima dan merespons pengaduan,

11) Pasal 50 ayat (1) dan ayat (4):

(1) Penyelenggara wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap,

(4) Penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi.

8. *Sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri* terhadap pelanggaran ketentuan:

Pasal 15 huruf a, yang menyatakan, a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan,

Pasal 20 ayat (1), yang menyatakan, (1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan Penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan,

Pasal 26, yang menyatakan,

Penyelenggara dilarang memberikan izin dan/atau membiarkan pihak lain menggunakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mengakibatkan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik tidak berfungsi atau tidak sesuai dengan peruntukannya,

dan Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan,

Penyelenggara dilarang membiayai kegiatan lain dengan menggunakan alokasi anggaran yang diperuntukkan pelayanan publik,

9. *Sanksi pemberhentian tidak dengan hormat*, terhadap pelanggaran ketentuan :

Pasal 27 ayat (1), yang menyatakan,

Saham penyelenggara yang berbentuk Badan Usaha Milik Negara dan badan usaha milik daerah yang berkaitan dengan pelayanan publik dilarang dipindahtangankan dalam keadaan apa pun, baik langsung maupun tidak langsung melalui penjualan, penjaminan atau hal-hal yang mengakibatkan beralihnya kekuasaan menjalankan korporasi atau hilangnya hak-hak yang menjadi milik korporasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan Pasal 49 ayat (1), yang menyatakan,

Dalam melakukan pemeriksaan materi pengaduan, Penyelenggara wajib menjaga kerahasiaan,

10. *Sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, dan apabila dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan tidak melakukan perbaikan kinerja dikenai sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah terhadap pelanggaran ketentuan:*

1) Pasal 5 ayat (3) huruf c dan ayat (4) huruf c :

(3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

c. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan,

2) Pasal 15 huruf a:

Penyelenggara berkewajiban: a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan,;

3) Pasal 26:

Penyelenggara dilarang memberikan izin dan/atau membiarkan pihak lain menggunakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mengakibatkan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik tidak berfungsi atau tidak sesuai dengan peruntukannya,

4) Pasal 33 ayat (3):

Penyelenggara dilarang membiayai kegiatan lain dengan menggunakan alokasi anggaran yang diperuntukkan pelayanan publik,

5) Pasal 36 ayat (3):

(3) Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu.

C. Pelayanan Publik Oleh Pemerintahan Daerah

Berbagai urusan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas – asas penyelenggaraan pemerintahan. Asas – asas yang selalu terdapat dan dianut dalam organisasi Negara, bahkan dalam organisasi apapun adalah sentralisasi. Dengan asas tersebut wewenang politik dan wewenang administrasi terdapat di puncak hirarki organisasi. Pengertian semacam ini dikritisi oleh ilmuwan politik. Menurut Hans Kelsen, Sentralisasi adalah yang melahirkan *central norm*.³⁰⁶

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi Negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomi, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan melahirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan.³⁰⁷

Meskipun kecenderungan sentralisasi merupakan pertanda erosi kebebasan lokal, pemudaran prakarsa dan partisipasi masyarakat, penghambat inovasi dan pelambanan administrasi.³⁰⁸ Dalam sebuah

³⁰⁶ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta, 2009. Hal.169.

³⁰⁷ Ni'matul Huda. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, Dalam *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH-UII Perss. 2007. Yogyakarta. Hal.17.

³⁰⁸ Bhenyamin Hoessein, Op. Cit. hal.57.

organisasi berskala besar (dilihat dari luasnya wilayah dan banyaknya penduduk), disamping sentralisasi diselenggarakan pula asas dekonsentrasi. Melalui asas ini pemerintah melimpahkan wewenang pemerintahan khusus melalui menteri departemen teknik/ LPND kepada instansi vertikal yang tersebar di berbagai pelosok tanah air dan /atau Presiden melimpahkan wewenang pemerintahan umum kepada wakil pemerintah. Wewenang yang dilimpahkan hanya wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dalam perundang – undangan wewenang yang dilimpahkan disebut wewenang mengurus (*bestur*), sedangkan wewenang menetapkan kebijakan yang disebut wewenang mengatur (*regeling*) tetap ditangan pemerintah. Hubungan antara yang dilimpahi wewenang dengan yang melimpahkan wewenang adalah hubungan intra organisasi. Wewenang yang dilimpahkan selalu dirinci oleh pihak yang melimpahkan wewenang. Baik dalam sentralisasi maupun dekonsentrasi urusan pemerintahannya masih berada ditangan pemerintah. Kedua asas tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan.³⁰⁹

Sentralisasi dan desentralisasi seharusnya dipandang sebagai rangkaian kesatuan (*continuum*), terdapat tuntutan moral bagi ahli ilmu pemerintahan untuk menemukan istilah yang dapat menggambarkan titik keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi. Negara yang menganut desentralisasi pasti juga melaksanakan sentralisasi secara bersamaan. Tidaklah dapat dikatakan suatu bangsa atau suatu negara apabila segala sesuatunya diatur secara lokalitas belaka.³¹⁰ Werlin (1974) telah mengingatkan bahwa “desentralisasi tidak akan terjadi tanpa sentralisasi”.

³⁰⁹ Ibid. Hal.169.

³¹⁰ Alderfer, sebagaimana dikutip dalam Bhenyamin Hoessein, Ibid. Hal.58.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi yang diberikan pada daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten kota. Sebagai daerah otonom pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, menggerakkan partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban masyarakat.³¹¹ Dekonsentrasi menimbulkan wilayah administrasi, sedangkan desentralisasi menciptakan daerah otonom.³¹²

Daerah Otonom adalah ciptaan pemerintah, maka pemerintah juga yang berwenang menghapuskannya. Sekalipun hubungan dengan pemerintah adalah hubungan antar organisasi, tetapi dalam Negara kesatuan daerah otonom di bawah (subordinasi) pemerintah. Daerah otonom bukanlah badan yang berdaulat, dengan perkataan lain, daerah otonom bukanlah negara dalam Negara. Secara yuridis dikenal tiga pola daerah otonom, pertama Provinsi yaitu daerah otonom yang masyarakat dan wilayahnya meliputi beberapa kabupaten dan kota. Kedua Kabupaten yaitu daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar masyarakat dan wilayahnya bercorak pedesaan. Ketiga kota yaitu daerah otonom yang keseluruhan atau sebagian besar masyarakat dan wilayahnya bercorak perkotaan.³¹³

Tujuan yang akan dicapai dalam rangka penyerahan urusan pemerintah ditujukan untuk menumbuhkembangkan penanganan urusan dalam berbagai bidang, meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan melalui efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan

³¹¹ Juniarso Ridwan, Op. Cit. Hal.12.

³¹² Bhenyamin Hoessein, Op.Cit. Hal. 60.

³¹³ Ibid.171.

pemerintahan di daerah. Masalah penyelenggaraan pemerintahan yang muncul, salah satunya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik perlu dicari jalan keluarnya agar penyelenggaraan otonomi daerah bisa berjalan dengan baik, efektif, dan efisien untuk memberikan pelayanan yang diharapkan masyarakat. Dalam menjalankan pengelolaan pemerintahan daerah harus disertai dengan tanggungjawab publik sehingga memenuhi kepuasan masyarakat di daerah. Hal yang sama menyangkut fungsi pengawasan, baik yang dilakukan oleh pemerintahan daerah ataupun masyarakat, dimana memerlukan transparansi dalam mengelola sumber daya pemerintahan daerah.³¹⁴

Salah satu aspek penting dalam otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut akan membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan pemerintahan daerah, dalam pengelolaan sumber daya dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik.³¹⁵

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintahan daerah gubernur pada tingkat provinsi, bupati pada tingkat kabupaten, dan walikota pada tingkat kota berkedudukan sebagai Pembina pelayanan publik yang berfungsi untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik (Pasal 6 ayat (2)). Pembina dalam pelayanan publik memiliki tugas untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab. Dalam hal ini Kepala Daerah Provinsi melaporkan perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Dewan Perwakilan Rakyat daerah provinsi dan menteri, Kepala Daerah Kab/Kota melaporkan perkembangan kinerja pelayanan publik

³¹⁴ Juniarso, op. cit. hal.13.

³¹⁵ Ibid.

kepada Dewan Perwakilan Rakyat daerah kabupaten/kota dan gubernur (Pasal 6 ayat (4)).

Pelibatan peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk pemberian hak berupa hak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Masyarakat yang melakukan pengaduan tersebut dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan. Pengaduan tersebut dilakukan terhadap (Pasal 40):

1. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, pelanggaran terhadap ketentuan ini mendapatkan sanksi dari Atasan satuan kerja penyelenggara terhadap satuan penyelenggaraan (Pasal 41 ayat (1), dan
2. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, pelanggaran terhadap ketentuan ini dijatuhi sanksi oleh atasan pelaksanaan kepada Pelaksana yang melakukan pelanggaran tersebut (Pasal 41 ayat (2))

Pengaduan terkait dengan pelayanan publik dapat dilakukan masyarakat atau yang menerima kuasa untuk mewakili melakukan pengaduan. Pengaduan yang dimaksud tidak boleh lebih dari 30 hari setelah pengadu menerima pelayanan yang diadukan. Pengaduan harus dalam bentuk tertulis dan memuat (Pasal 42):

1. Nama dan alamat lengkap;
2. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian materiil atau immaterial yang diderita;

3. Permintaan penyelesaian yang diajukan; dan
4. Tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan.
5. Pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
6. Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.
7. Dapat disertai dengan bukti-bukti sebagai pendukung pengaduan. (Pasal 43 ayat (1))

Apabila dalam pengaduan, pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktian penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya (Pasal 43 ayat (2)). Setelah menerima pengaduan Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib memberikan tanda terima pengaduan yang sekurang-kurangnya memuat:

1. Identitas pengadu secara lengkap;
2. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan;
3. Tempat dan waktu penerimaan pengaduan; dan
4. Tanda tangan serta nama pejabat/pegawai yang menerima pengaduan.

Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan yang telah disampaikan. Dalam hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi materi aduannya

selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari Penyelenggara atau Ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak Penyelenggara dan/atau Ombudsman. Apabila dalam waktu yang ditentukan berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud, pengadu dianggap mencabut pengaduannya (Pasal 44).

Seiring dengan perkembangan jaman yang mengarah pada keterbukaan dan demokratisasi, maka paradigma lama penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik mengandalkan kewenangan dengan mengabaikan aspek kualitas dan kuantitas pelayanan, sudah selayaknya ditinggalkan. Paradigma baru yang lebih mendapatkan tempat terhormat bagi masyarakat sebagai konsumen sudah saatnya dikembangkan secara meluas, bahwa kekuasaan adalah amanah yang harus ditunaikan dengan sebaik – baiknya.

D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik

Membicarakan faktor – faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik harus terlebih dahulu kita pahami bagaiman hukum itu bekerja. Hukum sebagai sistem memiliki tujuan, yaitu:³¹⁶

1. *The goal of promoting morality* (untuk menegakkan moral),
2. *The goal of reflecting custom* (untuk merefleksikan kebiasaan),

³¹⁶ Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hal.7.

3. *The goal of social welfare* (untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat),
4. *The goal of serving power* (untuk melayani kekuasaan).

Dari keempat tujuan hukum diatas merefleksikan pandangan berbagai aliran mazhab hukum seperti, teori aliran hukum alam yang dikemukakan Thomas Aquinas yang berpendapat bahwa hukum harus melindungi esensi kemanusiaan serta sudah seharusnya merefleksikan kehendak Tuhan, maka hukum seharusnya melindungi dan ditegakkan agar manusia dapat survive. Untuk menopang dan melindungi kehidupan manusia yang pada akhirnya melahirkan konsep hak asasi manusia.³¹⁷

Aliran historian atau historical jurisprudence yang dikemukakan oleh Von Savigny dan Sir Henry Maine berpendapat bahwa hukum merupakan refleksi dari adat kebiasaan yang hidup tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, Negara, bahkan masyarakat internasional. Hukum dipandang sebagai *tool of social engineering* sebagai alat rekayasa sosial guna menuju kepada *social welfare* (kesejahteraan masyarakat). Aliran hukum *sociological jurisprudence*, Roscoe Pound menegaskan bahwa hukum harus melayani masyarakat dengan mengenal dan menyeimbangkan kepentingan – kepentingan antar warga masyarakat.³¹⁸

Aliran legal positivism yang memandang hukum dalam hubungannya dengan kekuasaan politik meyakini bahwa hukum melayani

³¹⁷ Baca Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*, cetakan ke VII, Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal.144. dan Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, cetakan ke-18, Kanisisun, 1982, Yogyakarta. Hal. 41. konsep hukum alam ini melahirkan *principia prima* (asas-asas umum) dan *principia secunderia* (asas-asas yang diturunkan dari asas-asas umum. Asas – asas umum inilah yang kemudian melahirkan hak – hak asasi manusia sebuah kebenaran yang dianggap universal.

³¹⁸ Ade Maman Suherman, *Op.Cit.* Hal. 8.

kepentingan orang – orang yang memegang kekuasaan.³¹⁹ Produk hukum semisal undang – undang pasti memiliki ruh atau semangat penjiwaan, atau yang dikenal dengan politik hukum. Undang –undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik termasuk yang mengarah pada kesejahteraan masyarakat, yaitu sebagai *tool of social engineering*, yaitu merubah budaya birokrasi Indonesia yang pada awalnya memandang kekuasaan untuk dilayani menjadi kekuasaan atau birokrasi yang melayani.

Lawrence M. Friedman, berpendapat bahwa sistem hukum merupakan suatu sistem hukum yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum.³²⁰ *Legal structure* atau struktur hukum adalah institusionalisasi entitas hukum yaitu seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, pengadilan tingkat kasasi, jumlah hakim serta *integrated justice system*. Friedman menegaskan bahwa elemen pertama dari sistem hukum adalah struktur hukum berupa tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga.

Substansi hukum yaitu isi aturan atau norma yang mengatur mana yang boleh dilakukan, mana yang tidak boleh dilakukan, secara substantif mengatur aturan hidup bersama yang mencakup hukum tertulis dan hukum tidak tertulis yang hidup dan terus berlangsung di masyarakat. Unsur yang ketiga dari elemen sistem hukum menurut Friedman adalah budaya hukum adalah sikap – sikap dan nilai – nilai dalam hidup bersama yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga – lembaganya, baik secara positif maupun negatif.

³¹⁹ Soetikno, Filsafat Hukum bagian 1 cetakan ke-12, Pradnya Paramita, 2008, Jakarta. Hal. 59.

³²⁰ Satya Arinanto, Hak asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Pusat Study Tata Negara, FHUI, 2003, hal.130-132.

Dari uraian diatas kita pahami bahwa produk hukum tidak berjalan sendiri melainkan banyak atau ada elemen lain yang harus dipertimbangkan agar produk hukum tersebut berjalan efektif dan memberikan manfaat seperti yang diharapkan atau dicita – citakan sebagaimana produk hukum itu dibuat pada awalnya. Terkait dengan undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik banyak faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik.

Soerjono Soekanto, menjabarkan bahwa penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor –faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor ini memiliki arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada substansi atau isi faktor tersebut. Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat satu sama lainnya, oleh sebab itu faktor tersebut merupakan esensi dari penegakan hukum, juga tolak ukur dari efektifitas penegakan hukum. Faktor – faktor tersebut adalah:³²¹

1. Faktor Hukum

Hukum akan mudah ditegakkan, jika aturan atau undang – undang sebagai sumber hukum mendukung untuk terciptanya penegakan hukum, artinya peraturan perundang – undangannya sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Faktor Aparatur Pemerintah/ Penegak Hukum

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya pelayanan publik oleh karena aparatur pemerintah merupakan unsur yang bekerja di dalam

³²¹ Soerjono Soekanto, Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo, Jakarta, 2005. Hal 8-9.

praktek untuk memberikan pelayanan dalam masyarakat, maka secara sosiologis aparat pemerintah mempunyai kedudukan atau peranan dalam terciptanya suatu pelayanan publik yang maksimal.

3. Faktor Sarana

Pelayanan publik tidak akan berlangsung lancar dan tertib jika tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukungnya. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup. Jika hal – hal yang demikian tidak terpenuhi maka mustahil tujuan pelayanan publik bisa tercapai dengan baik atau sesuai dengan harapan.

Meskipun faktor – faktor hukum, aparat penegak hukum, dan kesadaran masyarakat sudah dapat terpenuhi, jika fasilitas yang tersedia kurang memadai sulit terwujud pelayanan publik yang baik.³²²

4. Faktor Masyarakat

Pada intinya penyelenggaraan pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat jika muatan politik hukumnya bertujuan murni untuk melayani masyarakat dan tersosialisasi dengan baik maka masyarakat akan turut memiliki peraturan perundang – undangan tersebut dan berusaha untuk menegakkannya. Faktor tingkat pendidikan masyarakat tersebut secara kolektif juga akan mempengaruhi nuansa

³²² Juniarso Ridwan dan Achamad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia Bandung 2009. Hal. 23.

penegakan hukum pelayanan publik, semakin tinggi tingkat pendidikan masyarakat, baik secara kolektif maupun individual, akan turut memberikan dorongan kuat terealisasinya pelayanan publik yang sesuai dengan standar pelayanan.

5. Faktor Kebudayaan

Sistem budaya masyarakat Indonesia memiliki kemajemukan corak karakteristik, namun demikian yang dimaksud disini bukanlah keanekaragaman budaya seperti pakaian adat, bahasa, dan adat istiadat lainnya, akan tetapi yang dimaksud disini adalah budaya hukum. Terkait dengan pelayanan publik hampir dapat dipastikan semua latar belakang budaya pasti menginginkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat secara umum yaitu tepat waktu atau jangka waktu yang terukur untuk suatu pelayanan, keterbukaan pembiayaan, dan lain sebagainya.

Keputusan Menpan Nomor 06/1995 tentang pedoman Penganugerahan Piala Abdisyabhakti bagi unit kerja/kantor Pelayanan Percontohan, diatur mengenai kriteria pelayanan masyarakat yang baik:

1) Kesederhanaan

Kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar dan cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

2) Kejelasan dan Kepastian

Kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

1. Prosedur/ tatacara pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, baik pelayanan teknis maupun pelayanan administratif.
3. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan,
4. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran.
5. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3) Keamanan

Kriteria ini mengandung arti bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberi rasa aman, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

4) Keterbukaan

Kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur, tata cara, persyaratan, satuan kerja atau penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal – hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta atau tidak diminta.

5) Efisiensi

Kriteria ini mengandung arti:

- Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal – hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan

yang tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.

- Dicegah adanya pengulangan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan dari satuan kerja/ instansi pemerintah lain yang terkait.

6) Ekonomis

Kriteria mengandung arti bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran
- Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar,
- Ketentuan dan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

7) Keadilan yang merata

Kriteria ini mengandung arti bahwa cakupan atau jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat,

8) Ketepatan waktu

Kriteria ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah di tentukan, disamping kriteria kualitatif diatas, dalam penilaian juga digunakan kriteria kuantitatif, antara lain meliputi:

- Jumlah warga masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, per tahun),

- Perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya, menunjukkan peningkatan atau tidak,
- Lamanya waktu pemberian pelayanan kepada masyarakat sesuai permintaan,
- Frekuensi keluhan dan pujian masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/ kantor pelayanan yang bersangkutan.

Demikianlah faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik, disamping faktor hukum itu sendiri. Penyempurnaan dibidang pelayanan publik dengan keberadaan undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, diharapkan kualitas pelayanan publik di Indonesia dapat meningkat sehingga hak konstitusional masyarakat Indonesia terhadap pelayanan umum dan cita – cita mewujudkan kesejahteraan umum yang tercantum dalam pembukaan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia dapat terwujud.

BAB IV

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

A. Sejarah Ombudsman di Indonesia

Sebelum reformasi tahun 1998 secara gamblang masyarakat kerap menyaksikan praktek-praktek penyimpangan oleh para pejabat publik. Lembaga penegak hukum kurang menunjukkan fungsi idealnya sehingga menghancurkan kepercayaan publik dan melahirkan apatisme sosial.³⁷³ Masa transisi diawali dengan berakhirnya rezim Soeharto setelah selama tiga puluh dua tahun lebih berkuasa dan kemudian digantikan Burhanuddin Jusuf Habibie (1998-1999), berlanjut pada rezim K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Megawati Soekarno Putri. Rezim berikutnya setelah Soeharto harus menanggung beban sejarah masa lalu yang cukup berat³⁷⁴

Tekanan masyarakat menghendaki perubahan menuju pemerintahan yang transparan, bersih dan bebas KKN. Pemerintahan saat itu berusaha melakukan beberapa perubahan sesuai aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat dengan membentuk lembaga pengawasan terhadap Penyelenggara Negara, bernama Komisi Ombudsman Nasional. Awal Nopember 1999, Presiden Republik Indonesia KH Abdurrahman Wahid memanggil Jaksa Agung Marzuki Darusman dan Antonius Sujata untuk mendiskusikan konsep pengawasan baru terhadap penyelenggara Negara. Diskusi tersebut terlaksana pada

³⁷³ Antonius Sunjata, dkk, Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang, Masa Mendatang, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002. Hal.x

³⁷⁴ Ibid. hal.1.

tanggal 17 November dan hasil diskusi tersebut diwujudkan dengan membentuk Lembaga Ombudsman di Indonesia. Tindak lanjut dari diskusi tersebut tanggal 8 Desember 1999, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 155 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman.

Keppres Nomor 155 Tahun 1999 ternyata tidak sesuai dengan hasil diskusi yang telah disepakati sebelumnya antara Presiden Republik Indonesia, Jaksa Agung Marzuki Darusman dan Antonius Sujata. Sebab, diskusi tersebut merekomendasikan pembentukan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan terhadap penyelenggara negara dalam rangka memberantas KKN. Keppres nomor 155 tahun 1999 tersebut berisi tugas Tim Pengkajian Ombudsman diantaranya melakukan sosialisasi dan penyiapan konsep RUU, berbeda dengan hasil diskusi antara presiden KH Abdurrahman Wahid, Marzuki Darusman dan Antonius Sujata, Akhirnya konsep pembentukan Ombudsman dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, setelah sebelumnya digarap secara maraton dengan mengangkat Antonius Sujata sebagai Ketua merangkap Anggota. Salinan Keppres tersebut diterima Antonius Sujata tiga hari kemudian tanggal 13 Maret 2000. Selain Antonius Sujata, Presiden juga mengangkat Prof. Sunaryati Hartono sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota, Teten Masduki sebagai Anggota, KH. Masdar F. Masudi sebagai Anggota, RM Surahman, APU sebagai Anggota, Prof. Bagir Manan sebagai Anggota, Pradjoto sebagai Anggota, dan Sri Urip sebagai Anggota.

Semenjak Komisi Ombudsman Nasional resmi dibentuk awalnya hanya menempati kantor sederhana, pemerintah saat itu hanya membentuk

supra strukturnya berupa Keputusan Presiden nomor 44 tahun 2000, sementara itu Infrastrukturnya seperti gedung, peralatan kantor, dan sebagainya belum tersedia, namun para anggota Ombudsman bertekad untuk memulai aktivitasnya. Tepat di hari pertama operasional Ombudsman telah menerima seorang pelapor. Pelapor pertama pada Ombudsman adalah Dokter Rudi, keluhan yang dikeluhkan adalah tentang dugaan pemalsuan putusan di Mahkamah Agung Republik Indonesia. Setelah kasus Dokter Rudi tersebut dan berkat liputan media masa atas kasus Dokter Rudi tersebut, mulailah banyak berdatangan berbagai laporan dan keluhan masyarakat terhadap penyelenggara Negara baik yang datang langsung, melalui pos, atau juga lewat faksimili.³⁷⁵

Volume kerja yang semakin meningkat Komisi Ombudsman Nasional merasa perlu memikirkan ruangan kantor yang lebih representatif, sementara itu proses penganggaran oleh pemerintah untuk menyediakan sarana dan prasarana masih dalam proses. Para anggota Ombudsman bertekad agar keterbatasan ini tidak menjadi penghalang aktifitas untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Awal April 2000, Ibu Muryati Sudibyo berbaik hati meminjamkan beberapa ruangan di gedung Mustika Ratu untuk digunakan sebagai Kantor Komisi Ombudsman Nasional.³⁷⁶

Keberadaan Komisi Ombudsman Nasional semakin mendapatkan pengakuan secara Internasional, hal ini terbukti dengan kedatangan perwakilan – perwakilan lembaga maupun Negara asing diantaranya Duta

³⁷⁵ Ibid. hal.5.

³⁷⁶ Ibid.

Besar Swedia, OSI, AusAid, Dubes Prancis, Kedutaan New Zealand, Australia.³⁷⁷

Dukungan terhadap keberadaan Komisi Ombudsman Nasional juga disampaikan oleh Guru Besar Tata Negara UI Profesor Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. Ia mendukung penegasan Komisi Ombudsman Nasional dalam Konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-Undang (UU), tidak sekedar Keppres seperti sekarang ini.³⁷⁸ Sebagian besar masyarakat selama ini menghendaki agar Komisi Ombudsman Nasional lebih memiliki power, rekomendasinya harus mengikat secara hukum sehingga mau atau tidak mau pejabat publik harus mematuhi, sebab akan ada sanksi jika menolak dan tidak mematuhi.³⁷⁹

Bahkan di beberapa Negara, sebagian besar keluhan masyarakat dapat diselesaikan hanya dengan cara menelepon pejabat yang dilaporkan, karena begitu dihormatinya dan berwibawanya figur seorang Ombudsman di Negara tersebut. Hal ini barangkali tidak berlaku di Indonesia, bukan hanya karena figur Ombudsman nya tetapi sebagai dampak latar belakang sejarah masa lalu terkait masalah birokrasi³⁸⁰ dan elemen sistem hukum itu sendiri yang tidak hanya melulu produk hukum tetapi terdapat struktur hukum dan budaya hukum yang mempengaruhi berjalannya hukum di tengah masyarakat.³⁸¹

Pada tanggal 10 Oktober 2000 seorang anggota Komisi Ombudsman Nasional, Prof. Bagir Manan, mengundurkan diri dikarenakan beliau diangkat menjadi Hakim Agung RI. Pada akhirnya

³⁷⁷ Ibid. hal.6.

³⁷⁸ Kompas, 3 September 2001

³⁷⁹ Ibid. hal.10.

³⁸⁰ Hal ini terkait sejarah masa lalu Indonesia dan pelayanan publik/birokrasi diuraikan pada Bab III tulisan ini.

³⁸¹ Sesuai dengan pendapat Friedman.

keberadaan Prof. Bagir Manan di Mahkamah Agung sangat membantu, setidaknya dalam rangka mengenalkan kepada para hakim dan pejabat peradilan tentang apa dan bagaimana Komisi Ombudsman Nasional.³⁸²

Dasar pembentukan Komisi Ombudsman Nasional memang baru dengan Keputusan Presiden (Keppres Nomor.44 tahun 2000), Keppres tersebut memberi mandat kepada anggota Komisi Ombudsman Nasional untuk menyusun draf RUU Ombudsman sehingga diharapkan ke depan tidak sekedar menjadi Komisi yang sifatnya sementara, tetapi sebagai lembaga yang utuh dan permanen yang para anggotanya dipilih oleh DPR (Parlemen).

Tidak mudah menetapkan format institusi Ombudsman Indonesia yang betul-betul pas, karena Indonesia dapat dikatakan belum memiliki pengalaman mengenai lembaga ini. Hasil studi banding dan kajian dari berbagai negara tentu tidak begitu saja langsung dapat diterapkan di Indonesia. Perlu dipertimbangkan konteks yuridis, sosiologis dan politis di Indonesia sehingga Ombudsman Indonesia diharapkan sesuai dengan realitas di Indonesia. Pada tahun 2001 mulai dilakukan sosialisasi ke daerah-daerah dan hasilnya terjadi perubahan-perubahan signifikan terutama berkaitan pengaturan tentang Ombudsman Daerah. Pada draf awal RUU Ombudsman lebih banyak mengatur tentang Ombudsman Nasional namun akhirnya Ombudsman daerah diatur dalam satu bab tersendiri.³⁸³

Setelah melalui kajian dan diskusi panjang akhirnya Komisi Ombudsman Nasional memutuskan untuk memberi nama Konsep RUU ini dengan Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia yang meliputi

³⁸² Ibid.7.

³⁸³ Ibid. hal 17.

Ombudsman Nasional, Perwakilan Ombudsman Nasional di Daerah dan Ombudsman Daerah. Ombudsman Republik Indonesia juga disepakati sebagai salah satu lembaga negara. Berdasarkan cara pemilihannya maka Ombudsman Indonesia adalah Ombudsman Parlementer (*Parliamentary Ombudsman*).³⁸⁴

Beberapa hal yang penting dalam Konsep RUU yang disusun oleh Komisi Ombudsman Nasional adalah:

1. Asas, Kedudukan dan Tujuan Ombudsman Republik Indonesia

Asas Ombudsman Republik Indonesia adalah kebenaran, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan dan transparansi. Ombudsman Indonesia bersifat mandiri tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara/daerah serta bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Tujuan Ombudsman Republik Indonesia adalah: mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih baik di pusat maupun di daerah, meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang, membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek KKN serta meningkatkan budaya hukum nasional.³⁸⁵

2. Fungsi, tugas dan wewenang

Ombudsman Republik Indonesia berfungsi mengawasi tugas penyelenggaraan negara untuk melindungi masyarakat berkenaan dengan pelayanan kepada masyarakat. Tugas yang harus dilakukan oleh Ombudsman meliputi kegiatan melayani, menerima dan

³⁸⁴ Antonius Sujata, dkk, Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002. Hal. 21.

³⁸⁵ Ibid.

menindaklanjuti laporan dari masyarakat berkaitan dengan keluhan terhadap pelayanan umum oleh penyelenggara negara, melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara, lembaga swadaya masyarakat dan badan kemasyarakatan dalam rangka memaksimalkan fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman, sosialisasi Ombudsman, mempersiapkan jaringan, organisasi dan tenaga Ombudsman Daerah, melakukan tugas-tugas lain untuk mencapai tujuan Ombudsman Republik Indonesia maupun melakukan investigasi atas inisiatif sendiri.

Ombudsman Republik Indonesia berwenang menerima laporan dan mempelajari laporan tersebut apakah termasuk dalam ruang lingkup kewenangan, meminta keterangan secara lisan atau tertulis kepada para pihak, memeriksa dan meminta dokumen - dokumen serta meminta photocopy, membuat rekomendasi dan bila perlu mengumumkan kepada publik. Ombudsman juga dapat menyampaikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait misalnya Presiden, Kepala Daerah atau DPR dalam rangka perbaikan peraturan atau perbaikan layanan umum.

3. Kewajiban penyelenggara Negara³⁸⁶

Salah satu syarat agar laporan kepada Ombudsman dapat ditindaklanjuti, Pelapor harus menyampaikan keberatan terlebih dahulu melalui mekanisme yang disediakan oleh institusi pejabat yang dilaporkan. Masalahnya pada saat ini tidak semua institusi menyediakan mekanisme internal dalam menghadapi keluhan dari masyarakat yang tidak terlayani dengan baik. Pada konsep Rancangan Undang-undang Ombudsman penyelenggara negara

³⁸⁶ Ibid. hal. 24.

diwajibkan memiliki standar prosedur pelayanan umum dan dalam konteks ini Ombudsman dapat memberikan masukan-masukan penyusunannya.

Sebagai lembaga baru dengan bentuk wadah “Komisi” dirasa kurang memberikan legitimasi bagi KON untuk melangkah sehingga sebagai lembaga baru KON berusaha untuk mewujudkan cita-citanya yang terangkum ke dalam visi dan misi. Mengenai masa depan yang menjadi harapan tersebut dirumuskan secara konkrit dalam Visi Ombudsman Nasional yaitu:³⁸⁷

1. Pertama, Ombudsman menjadi lembaga publik yang independen dan terpercaya berasaskan ideologi negara dengan mengupayakan keadilan, kelancaran dan akuntabilitas pelayanan administrasi negara sesuai asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih serta peradilan yang jujur dan tidak memihak berdasarkan asas-asas negara hukum yang mengedepankan supremasi hukum.
2. Kedua, menjadi Ombudsman Parleментар yang diatur baik dalam Undang-Undang Dasar maupun diatur lebih lanjut dalam ketentuan perundang-undangan, dan dilaksanakan oleh individu-individu yang berintegritas tinggi disertai sikap penuh tanggung jawab demi memperoleh kepercayaan masyarakat.

Amanat untuk membentuk Ombudsman di Indonesia tertuang dalam Ketetapan MPR, PROPENAS dan Keputusan Presiden sehingga menjadi kewajiban semua pihak untuk mewu-

³⁸⁷ Antonius Sunjata, dkk, Op. Cit. hal.22.

judkan amanah ini. Komisi Ombudsman Nasional telah berupaya secara optimal untuk memformulasikan gagasan Ombudsman di Indonesia melalui konsep Rancangan Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia dan kemudian Dewan Perwakilan Rakyat berupaya mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagai usul inisiatif. hingga akhirnya Komisi Ombudsman Nasional menjadi lembaga Negara yang berdasarkan undang - undang terwujud pada tahun 2008 melalui Undang – Undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

B. Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia

Melihat sejarah pelayanan publik di Indonesia dari masa sebelum hingga sesudah masa penjajahan masyarakat Indonesia seolah tidak pernah mengenyam masa pelayanan publik yang baik³⁸⁸ di masa transisi yaitu pada masa kepemimpinan Kepresidenan Abdurrahman Wahid sebagai wujud bentuk komitmen pemerintah terhadap reformasi birokrasi dan perbaikan pelayanan publik dibentuk Ombudsman yang memiliki fungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dipusat maupun di daerah.

Ombudsman Republik Indonesia Ombudsman, yang berkedudukan di Jakarta melingkupi wilayah kerja seluruh Indonesia, adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara. Sebagai lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga Negara dan instansi

³⁸⁸ Baca Bab III tesis ini.

pemerintah lainnya dan bebas dari campur tangan kekuasaan selainya (Pasal 1 huruf a dan pasal 5 Undang – Undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Ombudsman sebagai lembaga Negara yang baru memiliki tujuan untuk:

1. Mewujudkan negara hukum yang demokratis adil dan sejahtera
2. Mendorong penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
3. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
4. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;
5. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Formasi keanggotaan Ombudsman Republik Indonesia terdiri dari (Pasal 11):

- a. 1 (satu) orang ketua merangkap anggota;
- b. 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota; dan

c. 7 (tujuh) orang anggota

Untuk dapat terpilih sebagai ketua, wakil ketua serta anggota Ombudsman seseorang harus memenuhi syarat- syarat sebagai berikut (pasal 19):

1. Warga Negara Republik Indonesia.
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa,
3. Sehat jasmani dan rohani,
4. Sarjana Hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang –kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik.
5. Berusia paling minimal 40 (empat puluh) tahun dan maksimal 60 (enam puluh) tahun.
6. Cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi dan memiliki reputasi yang baik.
7. Memiliki pengetahuan tentang Ombudsman,
8. Tidak pernah dijatuhi hukuman pidana berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindakan pidana dengan pemidanaan penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
9. Tidak pernah melakukan tindakan tercela,
10. Tidak menjadi pengurus partai politik.

Prosedur pencalonan anggota Ombudsman Republik Indonesia pertama kali melalui panitia seleksi (pansel) calon anggota Ombudsman, yang terdiri dari unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi, dan anggota masyarakat, yang dibentuk oleh Presiden, dan hasil seleksi tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman dilarang merangkap sebagai:

1. Pejabat Negara atau penyelenggara Negara menurut peraturan perundang – undangan.
2. Pengusaha.
3. Pengurus atau karyawan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah,
4. Pegawai negeri,
5. Pengurus partai politik, atau
6. Profesi lainnya.

Langkah panel dalam perekrutan anggota Ombudsman Republik Indonesia diawali dengan mengumumkan pendaftaran penerimaan calon anggota Ombudsman selama 15 hari kerja dan seleksi administrasi calon anggota Ombudsman dalam jangka waktu 10 hari kerja terhitung sejak tanggal pengumuman pendaftaran berakhir. Langkah berikutnya adalah panel akan mengumumkan calon anggota Ombudsman untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat. Proses selanjutnya adalah seleksi kualitas dan integritas calon anggota Ombudsman dalam tenggang waktu 60 (enam puluh hari kerja) terhitung sejak tanggal seleksi administrasi berakhir. Ke semua proses pada tiap – tiap tahapnya oleh panel harus dilaksanakan secara terbuka dengan memperhatikan aspirasi masyarakat (Pasal 15).

Nama – nama calon anggota Ombudsman, Hasil seleksi panel diserahkan kepada Presiden untuk selanjutnya paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak menerima nama calon dari panel sejumlah 18 (delapan belas) nama calon anggota diajukan kepada Dewan Perwakilan

Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat, wajib memilih dan menetapkan 9 (Sembilan) nama anggota yang terpilih sebagai anggota Ombudsman Republik Indonesia yang terdiri dari seorang ketua, seorang wakil ketua dan 7 anggota Ombudsman paling lambat 30 (tigapuluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya usulan nama – nama dari presiden.

Sejak terpilih calon ketua dan wakil ketua, dan anggota Ombudsman Republik Indonesia oleh Dewan perwakilan Rakyat, paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak berakhirnya pemilihan harus sudah disampaikan kepada Presiden untuk disahkan. Di tangan Presiden paling lambat 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, nama – nama yang terpilih sebagai anggota Ombudsman sudah harus ditetapkan pengangkatannya (pasal 16.).

Ketua dan wakil ketua serta anggota Ombudsman memegang jabatan selama masa 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan (pasal 17). Berakhirnya masa jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman diantaranya karena berakhirnya masa jabatannya sebagai ketua, wakil ketua atau anggota Ombudsman, mengundurkan diri atau meninggal dunia.

Ombudsman Republik Indonesia menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Laporan berkala disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dan laporan tahunan disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya. Selain laporan berkala dan laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia dapat menyampaikan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Publikasi terhadap Laporan tahunan dapat dilakukan setelah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (pasal 42.). laporan tahunan tersebut sekurang – kurangnya memuat mengenai:

1. Jumlah dan macam laporan yang diterima Selama satu tahun,
2. Pejabat atau instansi yang tidak bersedia memenuhi dan atau melaksanakan rekomendasi.
3. Pejabat atau instansi yang tidak bersedia atau lalai melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang dilaporkan, tidak mengambil tindakan administratif atau tindakan hukum terhadap pejabat yang terbukti bersalah,
4. Pembelaan atau sanggahan dari pejabat dan atau atasan pejabat yang menjadi terlapor.
5. Jumlah dan macam laporan yang ditolak untuk diperiksa karena tidak memenuhi persyaratan,
6. Laporan keuangan Ombudsman Republik Indonesia,
7. Kegiatan yang sudah atau belum terlaksana dan hal- hal lain yang dianggap perlu.

Apabila dipandang perlu Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman daerah provinsi atau kabupaten/ kota. Perwakilan Ombudsman di daerah memiliki hubungan hirarkis dengan Ombudsman Republik Indonesia dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan yang dibantu oleh asisten Ombudsman. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman (pasal 43).

c. **Penegakan Hukum Ombudsman di Indonesia**

Penegakan hukum, menurut Satjipto Raharjo, pada hakekatnya merupakan penegakan ide – ide atau konsep yang abstrak itu. Penegakan

hukum itu merupakan usaha untuk mewujudkan ide – ide tersebut menjadi kenyataan.³⁸⁹ Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto, adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai – nilai yang terjabarkan di dalam kaidah – kaidah atau pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁹⁰

Ten Berge, sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrument penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk melaksanakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³⁹¹

Sifat sanksi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula.³⁹² Oleh karena itu penegakan hukum preventif menjadi penting untuk di tempatkan pada awal proses untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang di wujudkan dalam bentuk pengawasan,³⁹³ sementara itu pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia termasuk dalam kategori penegakan hukum preventif karena pada akhirnya menghasilkan rekomendasi – rekomendasi yang harus ditaati.

³⁸⁹ Satjipto Raharjo, Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru. Bandung, hal 15.

³⁹⁰ Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindakan Administrasi Negara. Alumni, Bandung.1992. hal.14.

³⁹¹ Philipus M. Hadjon, Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Tulisan dalam Buku, Butir –Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Layak, B. Arif Sidarta, et., al., (editors). Citra Aditya Bakti.1996.Bandung. hal 337.

³⁹² Philipus M. Hadjon, et., al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gajah Mada University Press. 1993, Yogyakarta. Cet-7. Hal.247.

³⁹³Telah dijelaskan pada Bab III tentang macam pengawasan internal dan eksternal pada halaman 97 tesis ini.

Upaya preventif dalam hukum administrasi ditujukan untuk mencegah akibat yang timbul dari praktek maladministrasi. Maladministrasi sendiri adalah istilah yang digunakan oleh laporan tahunan Ombudsman Eropa, yang menyatakan bahwa maladministrasi terjadi ketika institusi publik tidak menjalankan apa yang diperintahkan oleh peraturan perundang – undangan atau prinsip – prinsip yang seharusnya mengikat institusi tersebut.³⁹⁴

Maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the ruler or principle which is binding upon it.

Dalam buku Antonius Sujata, dkk, mengidentifikasi bahwa maladministrasi dapat merupakan salah satu dari keputusan yang berlarut – larut (*undue delayed*), kurang pantas (*inappropriate*), sewenang – wenang (*arbitrary*), penyimpangan prosedur (*procedural deviation*), penyalahgunaan diskresi/kebijaksanaan (*abuse of authority*), baik yang mengarah atau yang tidak mengarah pada ketidakadilan (*leading or not leading injustice*)³⁹⁵

Maladministrasi secara lebih umum diartikan sebagai perilaku yang menyimpang atau melanggar etika administrasi dimana tidak tercapainya tujuan administrasi. Contohnya: Penundaan dan pelayanan berlarut, berlaku tidak adil, permintaan imbalan, penyalahgunaan wewenang. Pelaku Maladministrasi Publik adalah Pejabat Pemerintah

³⁹⁴ Riawan Tjandra, Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009. Hal.175.

³⁹⁵ Antonius Sujata, dkk, Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional, Komisi Ombudsman Nasional, 2002, Jakarta . hal. 189.

pusat maupun daerah, Aparat Penegak Hukum, Petugas BUMN/BUMD dan Aparat Penyelenggaraan Negara lainnya.³⁹⁶

Dalam suatu Negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma – norma hukum.³⁹⁷

Penegakan hukum preventif dibidang pengawasan publik yang dilakukan oleh Ombudsman sesuai dengan tugas Ombudsman Republik Indonesia yaitu: (Pasal 7)

1. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
3. Menindak lanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
6. Membangun jaringan kerja;
7. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan

³⁹⁶ Maladministrasi

<http://www.Ombudsmanmks.org/index.php/maladministrasi>

³⁹⁷ Ridwan.HR., Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, 2007, Jakarta. Hal. 312.

8. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

Untuk menjalankan tugasnya Ombudsman Republik Indonesia, Lembaga Ombudsman tersebut dilengkapi dengan wewenang yang termuat dalam pasal 8 yaitu:

1. Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pelapor, terlapor atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
2. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan,
3. Meminta klarifikasi dan atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor,
4. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
5. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
6. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi rehabilitasi terhadap yang dirugikan.
7. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
8. Menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan atau prosedur pelayanan publik.
9. 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.

Siapapun, baik penduduk ataupun warga Negara Indonesia, berhak menjadi pelapor terhadap pelayanan publik yang tidak sesuai dengan standard yang telah ditetapkan dan disosialisasikan oleh penyelenggara pelayanan publik tanpa dipungut biaya apapun (pasal 23). Laporan kepada Ombudsman harus memuat:

1. Nama lengkap, tempat, dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan dan alamat lengkap pelapor,
2. Memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci, dan
3. Sudah menyampaikan langsung kepada terlapor atau atasannya tetapi laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian yang semestinya.

Dalam kondisi tertentu nama dan identitas pelapor dapat dirahasiakan. Peristiwa atau tindakan atau keputusan pelayanan publik yang dikeluhkan tersebut tidak boleh lewat 2 (dua) tahun serta dalam keadaan tertentu penyampaian laporan dapat dikuasakan kepada pihak lain (pasal 24). Laporan yang diterima oleh Ombudsman apabila terdapat kekurangan maka Ombudsman akan memberitahu pelapor agar dilengkapi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pelapor menerima pemberitahuan untuk melengkapi. Dalam hal pelapor tidak

melengkapi laporannya dalam tenggang waktu tersebut maka dianggap pelapor mencabut laporannya (pasal25).

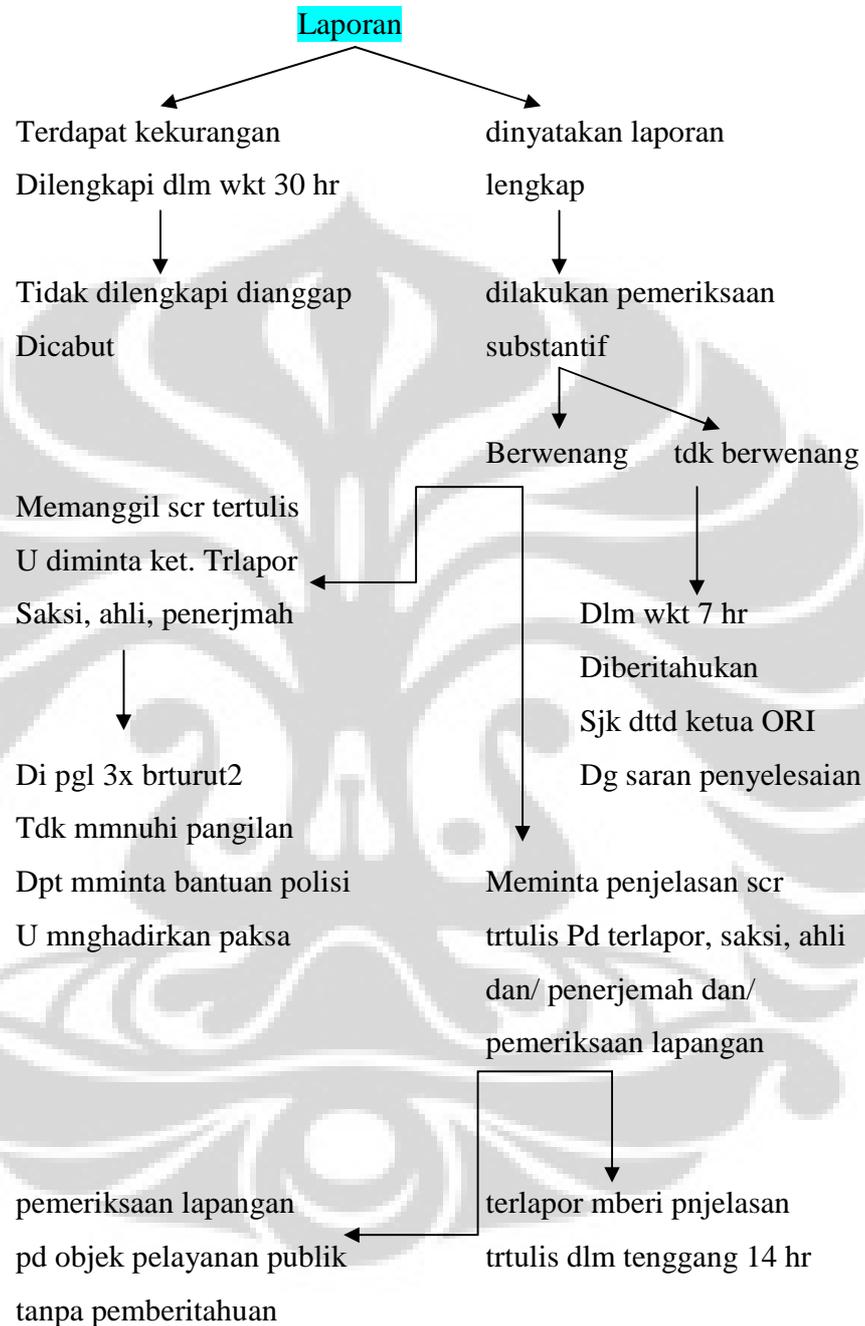
Tidak semua laporan dapat diterima oleh Ombudsman atau ditolak, laporan yang ditolak oleh Ombudsman akan diberitahukan secara tertulis kepada pelapor dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan di tanda tangani oleh ketua Ombudsman, laporan – laporan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman antara lain (pasal 36.):

1. Pelapor belum pernah menyampaikan keberatan tersebut baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pihak yang dilaporkan;
2. Substansi Laporan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, kecuali Laporan tersebut menyangkut tindakan Maladministrasi dalam proses pemeriksaan di pengadilan;
3. Laporan tersebut sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut Ombudsman proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;
4. Pelapor telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan;
5. Substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman;
6. Substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman berdasarkan kesepakatan para pihak; atau
7. Tidak ditemukan terjadinya Maladministrasi.

Jika laporan yang masuk pada Ombudsman dinyatakan lengkap, Ombudsman akan melakukan pemeriksaan substantif. Dari pemeriksaan substantif tersebut, Ombudsman akan menetapkan: (pasal 26)

1. Tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan tersebut,
2. Berwenang melakukan pemeriksaan tersebut.

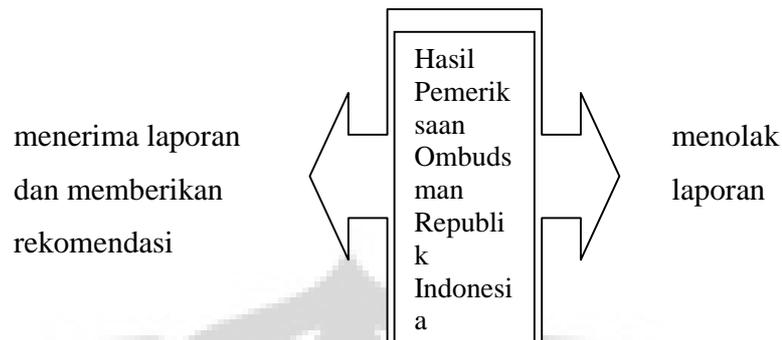
Dalam hal Ombudsman menetapkan tidak berwenang melakukan pemeriksaan, Ombudsman akan memberitahukan secara tertulis kepada pelapor dalam waktu paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditanda tangani oleh ketua Ombudsman. Pemberitahuan tertulis Ombudsman atas ketidakberwenangan tersebut dapat disertai saran kepada pelapor untuk menyampaikan laporannya pada instansi lain yang berwenang. (pasal 27)



Dalam hal Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan, Ombudsman dapat memanggil secara tertulis atau meminta penjelasan secara tertulis kepada terlapor, saksi, ahli dan atau melakukan pemeriksaan lapangan. Dalam pemeriksaan substantif Ombudsman dapat melihat dokumen asli dan meminta salinan dokumen yang berkaitan dengan pemeriksaan. Dalam memeriksa laporan Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak dan tidak memungut biaya. (pasal 28 dan pasal 29)

Apabila terlapor dan saksi dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan, maka Ombudsman dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan terlapor dan saksi secara paksa. Apabila Ombudsman meminta penjelasan secara tertulis terhadap terlapor, terlapor harus memberi penjelasan tertulis tersebut paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan penjelasan itu. Apabila terlapor tidak memberikan penjelasannya dalam jangka waktu yang ditentukan, dianggap terlapor tidak menggunakan hak untuk menjawab yang dimilikinya. (pasal 31 dan pasal 32)

Ombudsman dalam menjalankan tugasnya wajib menjaga rahasia kecuali demi kepentingan umum, dan kewajiban menjaga kerahasiaan tersebut tidak gugur setelah anggota Ombudsman tersebut berhenti atau diberhentikan dari jabatannya. (pasal 31) Hasil pemeriksaan Ombudsman berupa menolak laporan atau menerima laporan dengan memberikan rekomendasi. (pasal 33 dan pasal 35)



Ombudsman Republik Indonesia memberikan rekomendasi terhadap hasil pemeriksaan terhadap laporan yang masuk dalam hal terjadi maladministrasi. Rekomendasi tersebut akan disampaikan kepada pelapor, terlapor dan atasan terlapor dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal rekomendasi di tanda tangani oleh ketua Ombudsman Republik Indonesia. Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia sekurang – kurangnya memuat: (pasal 37)

1. Uraian laporan yang disampaikan kepada Ombudsman,
2. Uraian tentang hasil pemeriksaan,
3. Bentuk maladministrasi yang telah terjadi,
4. Kesimpulan dan pendapat Ombudsman mengenai hal – hal yang perlu dilaksanakan terlapor dan atasan terlapor.

Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa penegakan hukum represif adalah penerapan sanksi untuk memaksakan kepatuhan terhadap hukum. Sanksi merupakan norma penutup yang penting dalam hukum, juga dalam hukum Administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban – kewajiban atau larangan – larangan bagi warga dalam peraturan perundang – undangan tata usaha Negara manakala peraturan

tentang tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan (dalam hal dimaksud diperlukan).³⁹⁸

Perbedaan sanksi administratif dan sanksi pidana dapat dilihat pada tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administratif ditujukan pada perbuatan pelanggaran itu sendiri, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula. Selain itu perbedaan sanksi pidana dan sanksi administratif adalah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administratif ditegakkan oleh pejabat tata usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.³⁹⁹

Terlapor dan atasan terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Atasan terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya rekomendasi tersebut. Ombudsman dapat meminta keterangan terlapor dan atau atasan terlapor dalam melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi. Dalam hal terlapor dan atasan terlapor tidak atau hanya melakukan sebagian dari isi rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan

³⁹⁸ Philipus M. Hadjon, et., al., Pengantar Hukum..., Op Cit. hal 244.

³⁹⁹ Ibid. hal.247.

rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. (pasal 38)

Terlapor dan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia atau terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan atau hanya melaksanakan sebagian rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia akan dikenai sanksi administrasi sesuai peraturan perundang – undangan (pasal 39). Penghalang – halangan terhadap proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia diancam pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). (pasal 44.)

D. Pelaksanaan Fungsi Ombudsman Republik Indonesia

Pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik oleh Ombudsman dilakukan dengan tahapan menerima laporan masyarakat tentang maladministrasi atau melakukan investigasi atas prakarsa sendiri yang ditujukan untuk perbaikan dan penyempurnaan organisasi atau prosedur pelayanan publik. Jumlah laporan yang diterima Ombudsman selama tahun 2009, hingga akhir tahun 2009 laporan yang telah masuk ke Ombudsman sebanyak 1.237 (seribu dua ratus tiga puluh tujuh) atau mengalami peningkatan sebesar 17,26% dibandingkan tahun 2008.⁴⁰⁰

Terbanyak di sampaikan oleh Perorangan/ Korban Langsung yaitu 772 laporan (62,41%). Jumlah tersebut jauh lebih besar dibandingkan dengan kategori lainnya, seperti melalui Kuasa Hukum 157 laporan (12,69%), Kelompok Masyarakat sebanyak 95 laporan (7,68%), Lembaga

⁴⁰⁰ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2009, 2010, Jakarta. Hal.19.

Swadaya Masyarakat 89 laporan (7,19%) dan Keluarga Korban 63 laporan (5,09%). Selain tersebut di atas, terdapat beberapa kualifikasi Pelapor dengan jumlah persentase kurang dari 5%. Diantaranya adalah Badan Hukum sebanyak 0,57% atau 7 laporan, lembaga bantuan hukum 7 laporan (0,57%), Organisasi Profesi sebanyak 3 laporan (0,24%) dan Instansi pemerintah sebanyak 3 laporan (0,24%) dari jumlah keseluruhan. Ombudsman juga melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*ownmotion investigation*) sebanyak 41 laporan (3,31%) yang bersumber dari Media atau sumber lainnya.⁴⁰¹

Seperti periode sebelumnya laporan – laporan yang masuk pada Ombudsman Republik Indonesia melalui surat dan ada yang datang langsung (*walk-in*). Sebanyak 504 laporan (55,53%) disampaikan melalui surat, sedangkan sebanyak 411 laporan (37,63%) di sampaikan melalui datang langsung (*walk-in*). Untuk laporan yang disampaikan melalui fax 25 laporan (2,29%), melalui telepon sebanyak 5 laporan (0,47%) serta internet menyumbang 4 laporan (0,37%). Sedangkan laporan yang bersumber dari Media sebanyak 43 laporan (3,94%).⁴⁰²

⁴⁰¹ Ibid. hal.20.

⁴⁰² Ibid. hal 21.

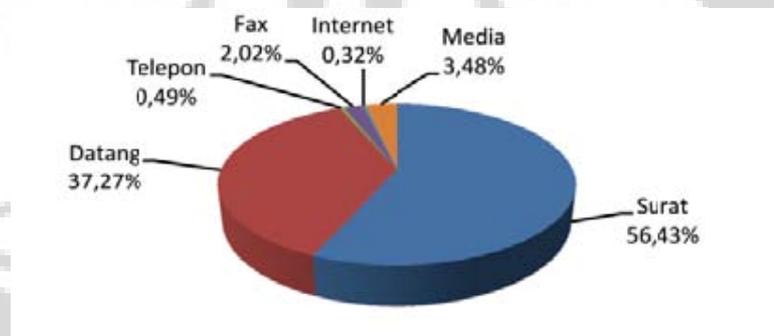
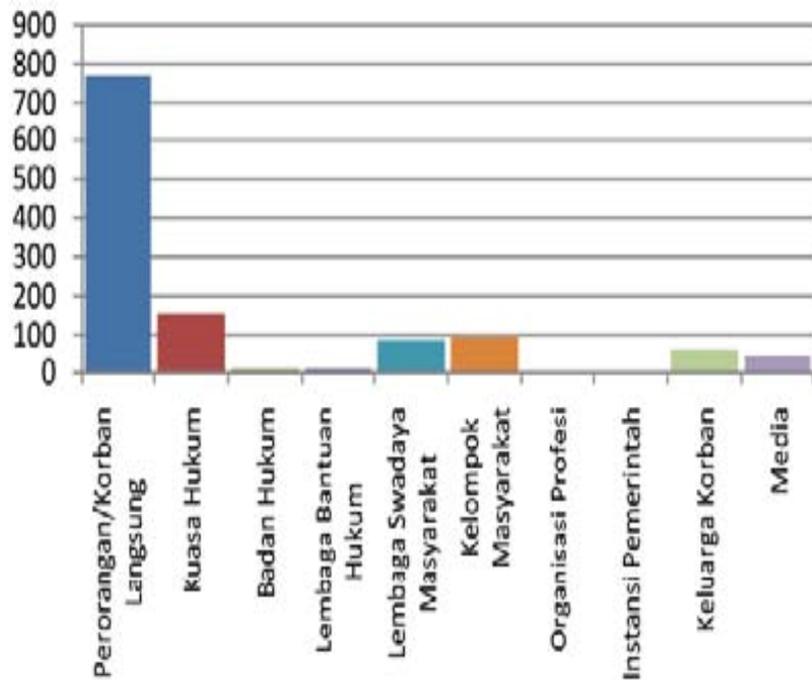


Diagram 1 laporan masyarakat berdasarkan klasifikasi pelapor dan Diagram 2 laporan masyarakat berdasarkan mekanisme penerimaan laporan

Hingga akhir tahun 2009 jumlah pelapor terbanyak adalah berasal dari Provinsi DKI Jakarta, yaitu sebanyak 295 laporan (23,85%), diikuti Provinsi Jawa Barat sebanyak 154 laporan (12,45%), Provinsi Sumatera Utara 139 laporan (11,24%), Provinsi Jawa Timur 135 laporan (10,91%), Provinsi Nusa Tenggara Timur 122 laporan (9,86%), Provinsi Jawa Tengah 100 laporan (8,08%), dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 65 laporan (5,25%).⁴⁰³

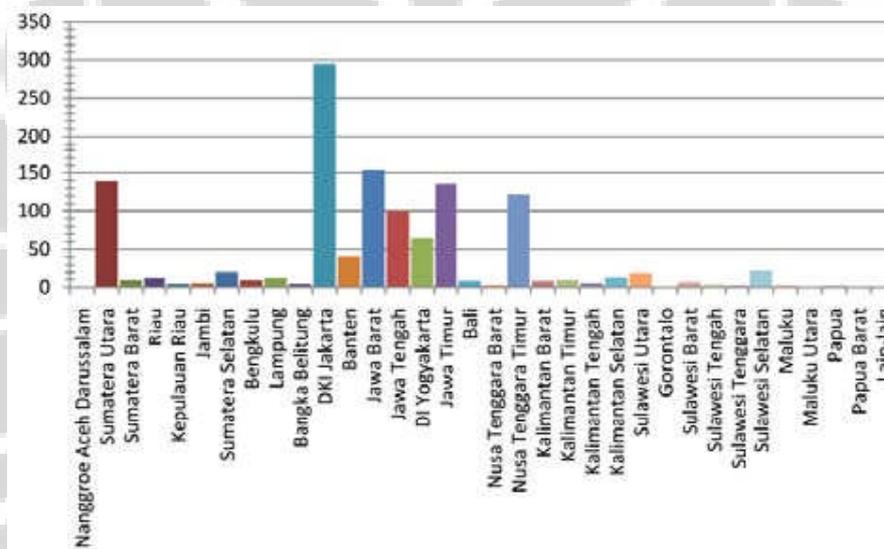


Diagram 3 laporan masyarakat berdasarkan asal daerah

Instansi yang terbanyak dilaporkan adalah Pemerintah Daerah sebanyak 302 laporan (24,41%). Di ikuti oleh Kepolisian sebanyak 288 laporan (23,28%), Lembaga Peradilan sebanyak 146 laporan (11,80%), Badan Pertanahan Nasional 120 laporan (9,70%), Instansi Pemerintah (Departemen dan Kementerian) sebanyak 118 (9,54%), BUMN/BUMD sebanyak 73 laporan (5,90%) dan Kejaksaan sebanyak 68 laporan (5,50%). Kecenderungan peningkatan jumlah keluhan terhadap pelayanan

⁴⁰³ Ibid. hal.21.

pemerintah daerah sudah terlihat pada akhir tahun 2008. Gejala ini cukup menarik, karena pada tahun-tahun sebelumnya peringkat pertama instansi yang dilaporkan masyarakat adalah Kepolisian. Namun demikian bukan berarti laporan masyarakat kepada instansi Kepolisian mengalami pengurangan karena secara kuantitatif jumlahnya relatif sama dan bahkan cenderung meningkat juga. Adanya kecenderungan perubahan ini menunjukkan bahwa *trend* instansi yang dilaporkan oleh masyarakat mulai mengalami perubahan sedikit demi sedikit, dari pelayanan penegakan hukum ke pelayanan administrasi pemerintahan.⁴⁰⁴

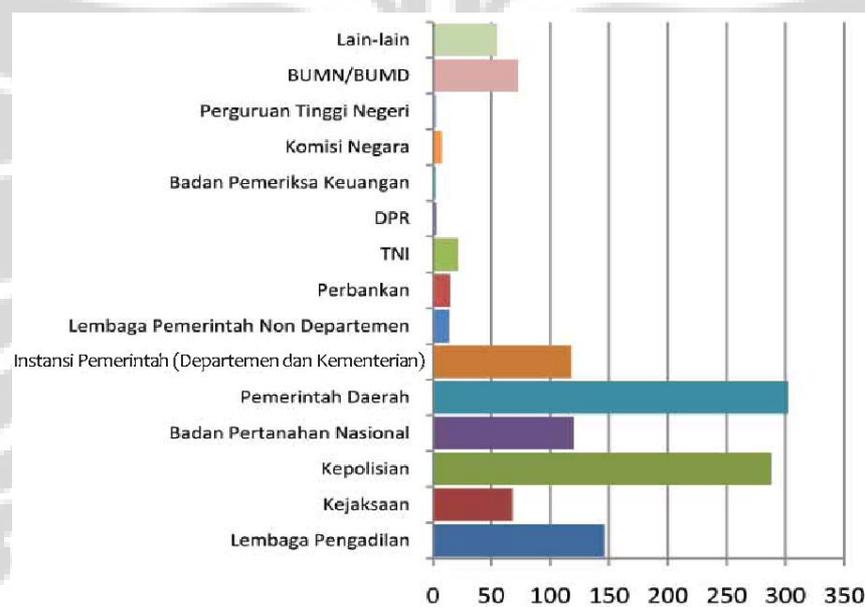


Diagram 4 laporan masyarakat berdasarkan instansi terlapor

⁴⁰⁴ Ibid.

DKI Jakarta menempati peringkat teratas dengan selisih perbandingan yang sangat signifikan dibandingkan daerah lainnya. Jumlah laporan masyarakat terhadap instansi yang berada di DKI Jakarta adalah 407 laporan (32,90%). Sumatera Utara menempati peringkat selanjutnya dengan jumlah 129 laporan (10,43%), disusul Nusa Tenggara Timur menempati urutan ketiga dengan 126 laporan (10,19%), Jawa Barat 112 laporan (9,05%), dan Jawa Timur sebanyak 111 laporan (8,97%).

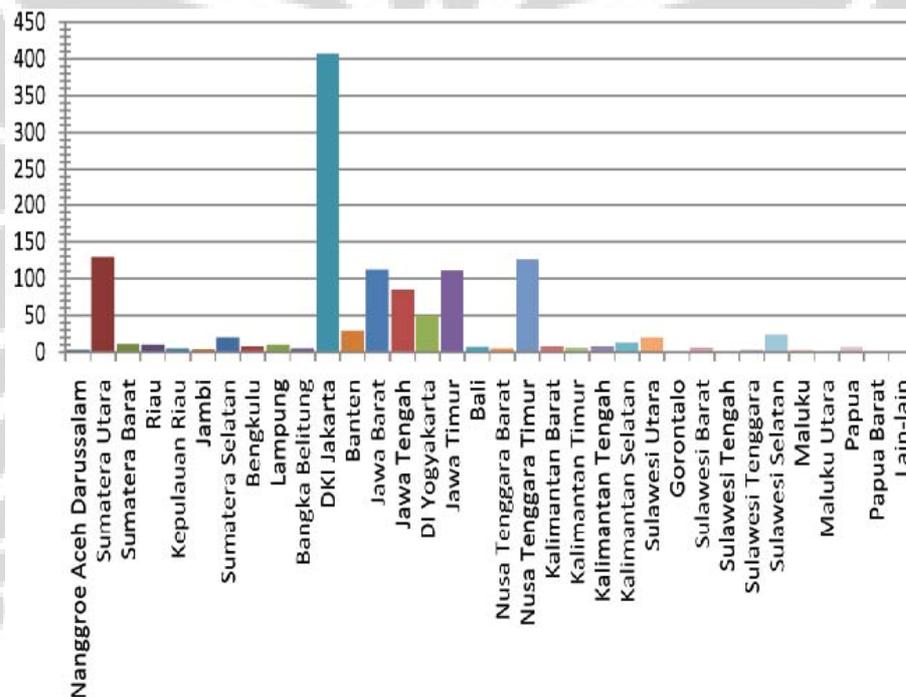


Diagram 5 Laporan Masyarakat Berdasarkan Daerah Instansi terlapor

Hal ini tidak serta merta menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan publik hanya terjadi di provinsi-provinsi tertentu. Pelapor yang terbanyak memang berasal dari daerah-daerah dimana terdapat kantor Ombudsman dan Perwakilan Ombudsman serta daerah yang masyarakatnya sudah banyak memahami tentang Ombudsman. Sesuai mandat Undang-Undang Pelayanan Publik, Ombudsman untuk membentuk perwakilan di tiap provinsi dan/atau kabupaten/kota dalam waktu 3 (tiga) tahun. Diharapkan setelah seluruh kantor Perwakilan dapat terbentuk maka masyarakat lebih mudah untuk menyampaikan keluhannya terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di daerahnya.

Laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan, substansi laporan yang paling banyak disampaikan oleh masyarakat kepada Ombudsman adalah penundaan berlarut (*undue delay*) sebanyak 593 (47,94%). Diikuti substansi Penyalahgunaan Wewenang dengan jumlah 264 laporan (21,34%), Keberpihakan sebanyak 106 laporan (8,57%), Penyimpangan Prosedur 86 laporan (6,95%), Tidak Kompeten 70 laporan (5,66%), Permintaan Uang, Barang dan Jasa 56 laporan. (4,53%), Tidak Memberikan Pelayanan 41 laporan (3,31%) dan tindakan Tidak Patut yang dilakukan oleh pejabat sebanyak 21 laporan (1,70%).⁴⁰⁵

Banyaknya laporan masyarakat mengenai penundaan berlarut (*undue delay*) menunjukkan masih lemahnya kualitas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara, khususnya dalam aspek waktu pemberian layanan. Hal ini pada dasarnya merupakan perilaku koruptif yang perlu segera mendapat perhatian dan penindakan, mengingat penundaan pelayanan jelas dapat membuka ruang terjadinya korupsi. Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

⁴⁰⁵ Ibid. hal.23.

Publik sangat relevan untuk disosialisasikan secepat mungkin kepada penyelenggara pelayanan publik agar terjadi peningkatan pemahaman aparat serta perbaikan secara menyeluruh dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat.

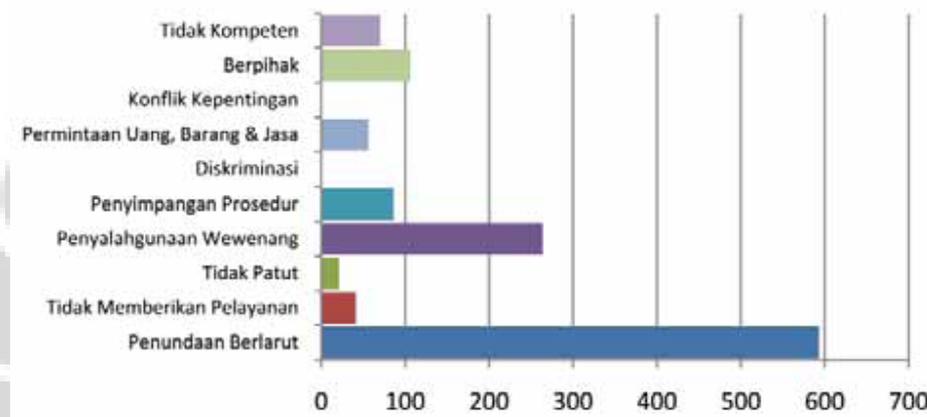


Diagram 6 Laporan Masyarakat Berdasarkan Asal Daerah Pelapor

Ombudsman Republik Indonesia menindak lanjuti laporan masyarakat, Berdasarkan data per 31 Desember 2009, hampir seluruh laporan (91,27%) yang masuk dengan memenuhi persyaratan formal. Sementara laporan yang masih dalam proses sekitar 8,73%. Rincian dari tindak lanjut Ombudsman adalah sebagai berikut: sebanyak 18 laporan telah ditindaklanjuti dengan bentuk Rekomendasi (1,46%), dan 684 laporan (55,30%) merupakan tindak lanjut dalam bentuk permohonan Klarifikasi. Sementara tindak lanjut berupa pemberitahuan kepada Pelapor bahwa laporan yang disampaikan Bukan Wewenang Ombudsman sebanyak 157 laporan (12,69%), dan permohonan agar Pelapor Melengkapi Data sebanyak 78 laporan (6,31%).

Tabel 1. Tindak Lanjut Ombudsman Terhadap Laporan Masyarakat.

| TINDAK LANJUT | JUMLAH | % |
|---------------------------|---------------|----------|
| Klarifikasi | 684 | 55,30% |
| Rekomendasi | 18 | 1,46% |
| tindak lanjut | 48 | 3,88% |
| bukan wewenang | 157 | 12,69% |
| melengkapi data | 78 | 6,31% |
| pemberitahuan | 136 | 10,99% |
| lain – lain | 8 | 0,65% |
| masih dalam proses | 108 | 8,73% |
| TOTAL | 1237 | 100,00% |

Responsivitas instansi terlapor terhadap tindak lanjut Ombudsman mengalami kenaikan pada tahun 2009, dari 702 surat tindak lanjut Ombudsman berupa Permintaan Klarifikasi maupun Rekomendasi telah ditanggapi sebanyak 521 surat oleh Instansi Terlapor. Dengan kata lain tingkat responsivitas Instansi Terlapor terhadap tindak lanjut laporan masyarakat kepada Ombudsman pada tahun 2009 adalah 74,22%.⁴⁰⁶

Dari 521 surat tanggapan yang diterima oleh Ombudsman, 492 tanggapan (94,43%) merupakan Penjelasan atas permintaan Klarifikasi, didalamnya termasuk pula penyelesaian atas laporan masyarakat.

⁴⁰⁶ Ibid. hal. 26

Sedangkan tanggapan berupa menindaklanjuti surat Ombudsman Republik Indonesia sebanyak 23 laporan (4,41%), melakukan penelitian sebanyak 1 laporan (0,19%) dan tanggapan berupa pemberitahuan bahwa laporan telah selesai menurut Pelapor sebanyak 4 laporan atau 0,77%.⁴⁰⁷

| KLASIFIKASI TANGGAPAN | Jumlah | % |
|-------------------------|------------|----------------|
| Melakukan Penelitian | 1 | 0,19% |
| Menindaklanjuti Laporan | 23 | 4,41% |
| Penjelasan | 492 | 94,43% |
| Respon Instansi Terkait | 1 | 0,19% |
| Selesai Menurut Pelapor | 4 | 0,77% |
| TOTAL | 521 | 100,00% |

Table 2. Tanggapan Terlapor Terhadap Tindak Lanjut Ombudsman

Investigasi dan Monitoring yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia selama tahun 2009 berdasarkan kewenangan Pasal 28 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, adalah sebagai berikut :

⁴⁰⁷ Ibid.

Table 3. Investigasi dan Monitoring atas Inisiatif Ombudsman

| NO. | Kegiatan | Tempat/Tanggal | Keterangan |
|------------|--|--|---|
| 1. | Monitoring investigasi inisiatif hak narapidana dan penghuni Rutan/Lapas | 1. Jakarta, 25 Pebruari 2009 2. Jakarta, 12 Juni 2009 | Mahkamah Agung telah mengeluarkan SEMA No. 6 Tahun 2009; Jaksa Agung berjanji menindaklanjuti temuan Ombudsman dan menunjuk petugas penghubung untuk memudahkan koordinasi. |
| 2. | Monitoring pelaksanaan putusan pengadilan oleh BPN yang telah berkekuatan hukum tetap. | Jakarta, 3 Maret 2009 | BPN akan memprioritaskan penyelesaian laporan masyarakat melalui Ombudsman pada tahun 2009. |
| 3. | Monitoring penyelesaian masalah pegawai honorer Kementerian Keuangan | Jakarta, 16 Maret 2009 | Mediasi lebih lanjut akan dilaksanakan antara Pelapor dengan BKN, Menpan, dan Kementerian Keuangan. |
| 4. | Monitoring kasus pembayaran ganti rugi pembangunan jalan tol di Surabaya | Jakarta, 7 April 2009 | Departemen Pekerjaan Umum sanggup membayar sebagian ganti rugi, dan sisanya menjadi tanggung jawab pemkot Surabaya. |
| 5. | Investigasi kasus penerbitan ijin perusahaan hutan. | 20 -25 April 2009 | Ombudsman memberi Rekomendasi kepada Menteri Kehutanan untuk meninjau ulang proses pemberian ijin perusahaan hutan atas nama PT. X di Kalimantan Barat |
| 6. | Investigasi kasus pengiriman berkas perkara kasasi pada Pengadilan Hubungan Industrial | 15 April 2009 | Ombudsman memberi Rekomendasi kepada Mahkamah Agung |

| | | | |
|-----|---|-------------------------------------|--|
| | | | atas surat kuasa dengan tanggal yang berbeda. |
| 7. | Investigasi penanganan laporan pelanggaran berserikat oleh General Manager Hotel X di Bandung. | 15 April 2009 | Polwil menetapkan tersangka pada Salah satu General Manager Hotel X di Bandung. |
| 8. | Investigasi laporan pencemaran limbah RS Paru Jember dan Pelayanan RSUD Jember. | 11-14 Mei 2009 | Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Jawa Timur akan memfasilitasi pembangunan IPAL RS Paru Jember agar limbah rumah sakit tidak mencemari lingkungan, dan RSUD Jember telah membuat unit pengaduan bagi masyarakat miskin |
| 9. | Monitoring laporan tindakan penyimpangan oleh Hukum Tua Koha dalam penyaluran Raskin,BLT, dan Pungutan Desa | 4 - 7 Mei 2009 | Sudah ada perbaikan dari Pemkab Minahasa serta arahan kepada Hukum Tua Koha. Laporan dinyatakan selesai. |
| 10. | Monitoring Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. | 23-26 Juni 2009 | Pelapor diharap menemui Ketua PTUN Padang untuk melaksanakan eksekusi. |
| 11. | Monitoring hasil <i>assessment</i> pendidikan inklusi. | 1. 4 Juli 2009 2. 5 Agustus 2009 | Sudah ada perbaikan sistem pendidikan inklusi oleh Kemendiknas dan Gubernur DKI Jakarta |
| 12. | Monitoring permohonan SPT PBB kepada Pemerintah Kota Jakarta Timur. | 14 Juli 2009 | Laporan telah dinyatakan selesai |
| 13. | Monitoring laporan belum adanya pembayaran ganti rugi proyek Banjir Kanal Timur. | 14 Juli 2009 | Pemerintah Kotamadya Jakarta Timur telah menitipkan uang kepada Pengadilan Negeri Jakarta Timur. |
| 14. | Monitoring Pelaksanaan putusan | 16 Juli 2009 | Masih dipertimbangkan |

| | | | |
|------------|---|--|--|
| | Pengadilan oleh PT Pertamina. | | untuk melakukan mediasi dengan pelapor. |
| 15. | Investigasi kasus tidak diadikannya terdakwa di persidangan pada saat pembacaan putusan | 19 Agustus 2009 | Pengadilan Tinggi Riau sudah memerintahkan Ketua Pengadilan Negeri Pelelawan untuk mengulang putusan dengan menghadirkan terdakwa |
| 16. | Investigasi dugaan permintaan uang oleh Petugas Lapas Pekanbaru-Riau. | 20 Agustus 2009 | Dugaan tidak terbukti, laporan dinyatakan selesai. |
| 17. | Monitoring penyelesaian penjualan aset PT garam. | 26 Agustus 2009 | Aset PT Garam di Me dan dapat diselesaikan, sedangkan aset di Sukabumi masih dalam pemantauan. |
| 18. | Monitoring laporan kasus pendaftaran Notaris. | 1 September 2009 | Dirjen Administrasi Hukum Umum memberi kesempatan kembali kepada Pelapor untuk mengajukan pendaftaran Notaris di luar Jakarta |
| 19. | Monitoring kasus tanah negara yang dikelola oleh Keuskupan Ende. | 30 Agustus 2008 s.d. 2 September 2009 | Pembagian tanah bekas keuskupan Ende sudah sesuai ketentuan. Laporan tetap dalam pemantauan. |
| 20. | Monitoring Laporan di Kepolisian. | 1. Jogjakarta, 1-4 Desember 2009 2. Kupang, 1-4 Desember 2009 3. Medan, 8-11 Desember 2009 4. Manado, 8-11 Desember 2009 5. Jawa Tengah, 14-17 Desember 2009 | Tujuan kegiatan adalah memonitor perkembangan tindak lanjut Ombudsman atas laporan masyarakat serta kampanye pemberian pelayanan publik yang baik. |
| 21. | Investigasi laporan terhadap pabrik penggergajian kayu yang tidak memiliki ijin dan | Bogor, 25 November 2009 | Dalam pertemuan di sampaikan bahwa Pemkot Bogor yang |

| | | | |
|------------|--|---------------------------|--|
| | menimbulkan gangguan, polusi udara dan suara. | | diwakili Satpol PP akan menindaklanjuti laporan. |
| 22. | Investigasi laporan tentang pelaksanaan transmigrasi di Samarinda. | Jakarta, 29 Desember 2009 | Klarifikasi dilakukan kepada Ditjen P4 Trans di Jakarta. Dalam pertemuan di sepakati akan dilakukan verifikasi ulang atas data para transmigran dan investigasi bersama ke Pemkot Samarinda. |

Demikian pelaksanaan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga baru yang dibentuk oleh pemerintah dengan melalui proses yang panjang dari tahun 2000 dengan Keppres nomor 44 tahun 2000 bernama Komisi Ombudsman Nasional, hingga terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia dengan undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari tesis ini dapat disimpulkan bahwa undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik merupakan regulasi titik balik bagi sistem pelayanan publik di Indonesia. Undang – undang nomor 25 tahun 2009 mengatur secara lengkap pelayanan publik dibanding peraturan perundang – undangan sebelumnya, salah satunya yaitu, Kep-Men PAN no. 6 tahun 1995 tentang Penganugerahan Piala Abdisatyabhakti Bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan. Dalam Kep-Men PAN no. 6 tahun 1995, hanya mengatur norma apa yang harus dilakukan oleh aparatur pemerintah tetapi muatan normanya tidak dilengkapi sanksi yang jelas dan tidak ada acuan prosedur pelayanan publik (standar pelayanan) yang jelas pula. Undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, mengatur bahwa setiap pelayanan publik yang dilakukan baik oleh instansi pemerintah atau BUMN/D, atau oleh swasta yang sebagian atau seluruh berasal dari APBN/D, harus memiliki standar pelayanan yang memuat syarat- syarat pelayanan, waktu pelayanan, pejabat yang melayani, biaya pelayanan, dan pengelolaan keberatan atau ketidakpuasan (*complaint*) atas pelayanan, secara jelas dan di publikasikan sehingga diketahui oleh masyarakat pengguna pelayanan. Selain prosedur yang harus di publikasikan secara

jelas, diatur juga sanksi apabila penyelenggara pelayanan publik tidak membuat prosedur pelayanan. Pengaturan yang lebih sempurna pada undang – undang nomor 25 tahun 2009 ini diharapkan dapat berjalan efektif sesuai yang di cita – citakan oleh undang –undang tersebut sehingga dapat memberikan perubahan dalam sistem pelayanan publik di Indonesia.

Ombudsman Republik Indonesia, lembaga Negara baru yang menjalankan fungsi pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik di Indonesia. Penegakan hukum secara preventif telah diatur dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan memuat ketentuan keharusan setiap penyelenggara pelayanan publik memiliki standar pelayanan yang harus dipublikasikan.

Penegakan hukum secara represif dijalankan oleh Ombudsman Republik Indonesia, yaitu menerima laporan maladministrasi dari masyarakat untuk kemudian ditindak lanjuti dengan permintaan klarifikasi pada penyelenggara pelayanan publik yang berujung pada pemberian rekomendasi, setelah sebelumnya pelapor disyaratkan telah melakukan upaya keberatan sebelum memasukan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia. (Undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia)

Fungsi Ombudsman Republik Indonesia sebagai pengawas eksternal pelayanan publik di Indonesia dilakukan dengan menerima laporan maladministrasi dari masyarakat. Jumlah laporan yang diterima Ombudsman selama tahun 2009, sebanyak 1.237 (seribu dua ratus tiga puluh tujuh) atau mengalami peningkatan sebesar 17,26% dibandingkan

tahun 2008.¹ Dari 1.237 (seribu dua ratus tiga puluh tujuh) laporan yang di terima oleh Ombudsman Republik Indonesia, hampir seluruh laporan (91,27%) yang masuk telah memenuhi persyaratan formal. Sementara laporan yang masih dalam proses sekitar 8,73%. Rincian dari tindak lanjut Ombudsman adalah sebagai berikut: sebanyak 18 laporan telah ditindaklanjuti dengan bentuk Rekomendasi (1,46%), dan 684 laporan (55,30%) merupakan tindak lanjut dalam bentuk permohonan klarifikasi. Sementara tindak lanjut berupa pemberitahuan kepada Pelapor bahwa laporan yang disampaikan bukan wewenang Ombudsman sebanyak 157 laporan (12,69%), dan permohonan agar Pelapor melengkapi data sebanyak 78 laporan (6,31%).

Setelah berlakunya undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, tanggal 18 Juli 2011 diharapkan euforia masyarakat terhadap pelayanan publik meningkat sehingga diharapkan kesadaran masyarakat dan penyelenggara publik terhadap pelayanan publik mengalami peningkatan.

B. Saran

Pelayanan publik di Indonesia diatur dalam undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik juncto undang – undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, masing - masing undang – undang tersebut telah mengalami penyempurnaan sehingga diharapkan dapat berjalan sesuai harapan. Ombudsman

¹ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2009, 2010, Jakarta. Hal.19.

Republik Indonesia telah menjalankan fungsinya sejak tahun 2000 sejak berbentuk Komisi Ombudsman Nasional. Tahun 2008 diatur dengan undang – undang nomor 37 tahun 2008, fungsi Ombudsman Republik Indonesia belum seluruhnya dapat dijalankan secara optimal karena undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik sebagai peraturan perundang – undangan pelengkap belum berlaku secara efektif.

Penegakan hukum di Indonesia selalu saja disandarkan pada bagaimana mengawasi sebuah sistem, begitu juga dengan pelayanan publik, Ombudsman Republik Indonesia menjadi sebuah lembaga yang berfungsi sebagai pengawas eksternal pelayanan publik. Permasalahan sesungguhnya dalam penegakan hukum bukanlah apa diawasi oleh siapa, akan tetapi, jangka panjang, lebih kepada bagaimana membangun sebuah kultur hukum yang menunjang penegakan hukum itu sendiri di Indonesia. Karena jika penegakan hukum selalu dikaitkan dengan siapa mengawasi apa, maka permasalahan penegakan hukum tidak akan pernah selesai dan tidak akan pernah ada ujungnya. Sebagai contoh jika kita berpedoman pada apa diawasi oleh siapa maka kita akan berfikir siapa yang akan mengawasi Ombudsman. Seperti yang dikemukakan diatas jika logika demikian yang digunakan maka permasalahan penegakan hukum tidak akan ada akhir dan tidak akan ada ujungnya.

Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia merupakan solusi praktis permasalahan pelayanan publik di Indonesia. Sementara itu yang solusi keritisnya harus bersifat jauh kedepan berupa pembangunan budaya hukum masyarakat Indonesia. Budaya hukum masyarakat Indonesia harus dibenahi dan tentunya menjadi tugas semua pihak,

khususnya negara untuk memikirkan *grand design* dalam mulai mengarahkan atau merubah budaya hukum masyarakat Indonesia menjadi kultur yang menghormati hukum, sehingga penegakan hukum tidak selalu bersandar pada apa diawasi oleh siapa, tetapi cukup terjawab dengan budaya hukum masyarakat Indonesia yang menunjang setiap penegakan hukum di berbagai bidang.



DAFTAR PUSTAKA

Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia
1945

Republik Indonesia, Undang – Undng nomor 37 tahun 2008
tentang Ombudsman Republik Indonesia

Republik Indonesia, Undang – undang nomor 25 tahun 2009
tentang Pelayanan Publik, LN tahun 2009 nomor 112 TLN nomor 5038

Republik Indonesia, Keppres nomor 44 tahun 1999 tentang
Komisi Ombudsman Nasional

Komisi Ombudsman Nasional, Laporan tahunan, 2003.

Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2009.

Philipus M. Hadjon, Penegakan Hukum Administrasi Dalam
Pengelolaan Lingkungan Hidup, Tulisan dalam Buku, Butir –Butir
Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang
Layak, B. Arif Sidarta, et., al., (editors). Citra Aditya
Bakti.1996.Bandung.

A. V. Dicey. *Introduction to The Study of The Constitution*,
(Mc.Millan and CO., Limited St.Martin Street, London, 1952).

Diterjemahkan oleh Nurhadi. Nusamedia, Ujungberung, Bandung ,
cetakan ke-2, 2008.

A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, Mc
Millan and CO., Limited St. Martin's Street, London, 1952. Terjemahan

Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*,
Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Anif Punto Utomo, *Republika*, Pareto: kemiskinan vs foya -foya,
Rabu, 21 Juli 2010

Antonius Sujata, dkk, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu,
Sekarang dan Masa Mendatang*, Jakarta: Komisi Ombudsmen Nasional,
2002.

Aristoteles, *Politika*, Modrn Library, New York. 1943.

Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, Dan Bentuk
Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*,
Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia. Jakarta, 2009

D.Mutiaras, *Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta
1999.hal.20.

Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah dalam
Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Roda Inti Media, Jakarta ,2009

Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, oxford
University Perss, New York 1960.

Infan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap
Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung 2004

Jimly Assiddiqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia
Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, Cetakan ke 2, 2008.

Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta , 1968,

Juniarso Ridwan dan Achamad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia Bandung 2009.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Neagara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia. Bandung, 2009.

Martin Albrow, *Bureaucracy*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta. 1986.

Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Polotik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Moh Koesnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 1983.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Study tentang prinsip – prinsipnya Dilihat Dari Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Kencana Cetakan ke-3, Jakarta, 2007.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: suatu study tentang prinsip – prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta. 1992,

Ni'matul Huda. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.FH-UII Perss. 2007. Yogyakarta.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu Offset, Surabaya, 1985.

R. Soepomo, *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, Jakarta 1966,

Republika, ibid, hal.16. tentang sekolah ambruk di Kebon Pala
Jakarta Timur

Rhona K.M. Smith, dkk. *Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII,
Yogyakarta, 2008 cet. Pertama

Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong
Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*. Universitas Atma Jaya,
Yogyakarta, 2009.

Ridwan.HR., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo
Persada, 2007, Jakarta.

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya
Administratif di Indonesia*.Liberty, Yogyakarta, 1997.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan
Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003.

Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1986

Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan
Sosiologis*, Sinar Baru. Bandung.

Satya Arinanto, *Hak asasi Manusia dalam Transisi Politik di
Indonesia*, Pusat Study Tata Negara, FHUI, 2003.

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindakan
Administrasi Negara*. Alumni, Bandung.1992.

Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi
Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005.

Soeryono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*,UI Perss,
Jakarta, 1942.

Soetikno, *Filsafat Hukum bagian 1*cetakan ke-12, Pradnya
Paramita,2008, Jakarta.

Sri Soemantri M., Azas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam sistem Hukum Nasional, dalam Busyro Muqoddas, M. dkk (editor), Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Perss, Yogyakarta, 1992.

Sudargo Gautaman, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.

Theo Huijbers, *Filasafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982.

Utrecht 1954. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. cetakan ke-4, Ichtiar, Jakarta, 1954.

W.Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*. Universitas Admajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008

Abied, *Budaya Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesi*, <http://meetabied.wordpress.com/2010/06/03/budaya-birokrasi-pelayanan-publik-di-indonesia/>. Diunduh 6 November 2010

Bintang Susmanto, *Pengawasan Intern pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*,

<http://swamandiri.wordpress.com/2008/06/02/pengawasan-intern-pada-kementerian-koordinator-bidang-kesejahteraan-rakyat/>, diunduh

tanggal 1 Desember 2010.

Maladministrasi

<http://www.ombudsmanmks.org/index.php/maladministrasi>

Pujiyono, (2006) Konsep Good Governance Instrumen Neo-Liberalisme dalam kapitalisme Ekonomi Global. *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, 35 (3). pp. 299-307. Official URL: <http://fh.undip.ac.id/jurnal>

Saiful Arif, *Sejarah Pelayanan Publik*, <http://www.averroespress.net/dunia-buku/info-aktual/365-pelayanan-publik-di-indonesia.html>, diunduh 6 November 2010.

Sofian Effendi, *Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama*.

http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:IS79hPt5qw8J:sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf+good+governance&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEEShYGmEITSNbEp914JmUJ2eWbVQILYC3WEUtlrUBV2Tygk6qJLbkRHiegOxc_KMQppYmR9JS6ahEvIS7YtKm1NQ2cFfwNvb6Z9y84dOe_bY9qmyA4EX8-AiIK6yX2YMzXIEc1Q&sig=AHIEtbRZeBUPenJXzBUFZDDPv1bTVQ9_ow

Kamus Bahasa Indonesia on line,

<http://kamusbahasaIndonesia.org/pelayanan>

Kamus Bahasa Indonesia on line, *ibid.* dan Kamus Besar Bahasa Indonesia On Line Dinas Pendidikan Republik Indonesia, (KBBi dan KBI on line)

<http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php>