

# HUKUM PELAYANAN PUBLIK



Dr. Askari Razak, SH. MH. • Ceke Karai, SH., MH.



# HUKUM PELAYANAN PUBLIK

Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
HUKUM PELAYANAN PUBLIK-Makassar : 2012

Hak Cipta\* 2012 pada Penulis

Hak penerbitan pada ARUS TIMUR. Bagi mereka yang ingin memperbanyak sebagian isi buku ini dalam bentuk atau cara apa pun harus mendapat izin tertulis dari penulis dan penerbit ARUS TIMUR.

Penulis : Dr. Askari Razak, SH. MH.  
Ceke Karai, SH., MH.Tim

Kreatif : Andi Wanua Tangke  
Anwar Nasyaruddin

Desain Isi & Sampul : djanoerkoening adv.



Jln. Abdullah Dg. Sirua  
Perum. Swadaya Mas/7 Makassar  
Telp. 0411-494086 - 5047064 - 490338  
Fax. 0411-494086, Hp. 081343888172  
Email: arusbook@yahoo.co.id

Redaksi & Pemasaran:  
(Rumah Buku 'Andi Wanua')  
Jln. Tamangapa Raya III  
Perum. Tritura A5 No.10 Makassar 90235  
Telp. 0411-494086 – 5047064.  
Fax. 0411-494086, Hp. 081342183116

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang  
All Right Reserved  
Anggota IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia) Sulsel  
Cetakan pertama, November 2012

SBN: 978-602-9057-77-5

## ISI BUKU

### ISI BUKU •V

---

#### BAGIAN PERTAMA

#### PENDAHULUAN •1

---

#### BAGIAN KEDUA

#### TEORI DAN SISTEM PELAYANAN PUBLIK •19

- A. Negara Hukum •19
- B. Teori Pelayanan Publik •28
- C. Asas-asas Pelayanan Publik •37
  - 1. Transparansi •37
  - 2. Keadilan •41
  - 3. Good Governance •49
- D. Sistem Pelayanan Publik •59

---

#### BAGIAN KETIGA

#### PARADIGMA BARU PELAYANAN PUBLIK •69

- A. Pelayanan Publik yang Akuntabel •69

- B. Paradigma Baru Pelayanan Publik •75
- C. Desentralisasi Pelayanan Publik •79
- D. Kedudukan Pemerintah Daerah Sebagai Pelayan Publik •84
- E. Fungsi Pemerintah Daerah Sebagai Pelayan Publik •97

---

#### BAGIAN KEEMPAT

#### OPTIMALISASI PENYELENGGARAN PELAYANAN PUBLIK •105

- A. Responsivitas •108
- B. Akuntabilitas •113
- C. Peranserta Masyarakat •123
- D. Profesionalitas dalam Pelayanan Publik •131
- E. Transparansi Pelayanan Publik •143

#### DAFTAR PUSTAKA •157

#### LAMPIRAN TABEL •161

#### TENTANG PENULIS •167



---

## BAGIAN PERTAMA PENDAHULUAN

Salah satu persoalan pemerintahan yang dinilai berimplikasi terhadap timbulnya ketimpangan struktur sosial dan ekonomi adalah buruknya pelayanan publik, baik ditingkat penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun daerah. Persoalan ini muncul ketika pemerintah (daerah) selaku institusi yang berkewajiban memberikan pelayanan kepada publik masih memposisikan dirinya sebagai penguasa ketimbang pelayan, sehingga masyarakatlah yang cenderung tampil sebagai pelayan pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Wahyudi Komorotomo memberikan penilaian bahwa dari banyak contoh di lapangan sering kali terlihat aparatur pemerintah yang melayani kepentingan publik masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa pemerintah (daerah) mempunyai kewajiban melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi pemerintah yang melayani masyarakat, tetapi justru masyarakat yang melayani pemerintah.<sup>1</sup> Penilaian yang sama juga dikemukakan oleh

---

<sup>1</sup>. Wahyudi Komorotomo, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2005), Hlm. 100.

L.P. Sinambela, bahwa masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat pemerintah, meskipun tuntutan tersebut seringkali tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani, bukan yang dilayani.<sup>2</sup>

Distorsi pelayanan publik yang terjadi sebagaimana dikemukakan di atas, tidak hanya membatasi ruang gerak dan prakarsa pemerintah daerah (Pemerintah Daerah) dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan otonomi daerah (otonomi daerah), akan tetapi sekaligus membatasi hak-hak warga masyarakat yang bersifat fundamental, yakni hak-hak untuk mendapatkan pelayanan publik.

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena di Indonesia pada umumnya, dan di daerah pada khususnya cenderung masih buruk, pada hal konsekuensi yang ditimbulkannya sangatlah luas, yakni meliputi ranah ekonomi, politik, sosial budaya, dan hukum.

Pada ranah ekonomi, perbaikan pelayanan publik diharapkan mampu memperbaiki iklim investasi (di daerah) yang dibutuhkan oleh masyarakat agar sesegera mungkin dapat melepaskan diri dari persoalan krisis ekonomi yang cenderung tidak berkesudahan.

<sup>2</sup> L.P. Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 4, Hal yang sama juga terungkap dalam pemberitaan Harin Kompas dengan tajuk "Melayani atau Dilayani" Bahwa birokrat cenderung memposisikan diri sebagai "priyayi" jika berhadapan dengan warga masyarakat. Kalau masyarakat perlu berbagai surat izin dan surat keterangan lainnya, atau meminta pelayanan kesehatan dan kebersihan, maka masyarakat cenderung memposisikan dirinya sebagai "abdi dalem" yang membutuhkan pelayanan dari priyayi. Karenanya masyarakat sering kali bersikap menyenangkan hati para sang priyayi yang nota bene adalah birokrat pelayanan publik. Apapun caranya, dari mulai bersikap ramah hingga pemberian uang sebagai upeti. Oleh karena itu keadaan seperti ini semakin mempertegas masih buruknya pelayanan publik. Harian Kompas, edisi Tanggal 3 Maret 2012.

Belum optimalnya pelayanan publik juga sering menjadi variabel dominan terhadap penurunan investasi yang berimplikasi pada terjadinya pemutusan hubungan kerja. Patut disesalkan bahwa perbaikan pelayanan publik belum sejalan secara linier dengan dinamika reformasi yang terjadi pada berbagai aspek, akibatnya pertumbuhan investasi sekarang ini belum memberikan keuntungan yang signifikan kepada daerah.

Dalam ranah politik, perbaikan pelayanan publik juga sangat berimplikasi luas, khususnya dalam memperbaiki tingkat kepercayaan kepada pemerintah (daerah). Belum optimalnya pelayanan publik juga telah memicu terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Krisis kepercayaan masyarakat tersebut terimplementasi dalam bentuk bahasa protes dan demonstrasi yang cenderung anarkis, sekaligus menandakan keputusan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar stigma terhadap pemerintah dapat segera diperbaiki. Kualitas pelayanan publik yang semakin baik diharapkan dapat berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Sementara itu, pada ranah sosial budaya pelayanan publik yang belum optimal mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari mudarnya rasa saling hormat-menghormati di kalangan masyarakat (budaya *sipakatau*). Timbulnya perasaan saling curiga-mencurigai, meningkatnya sifat eksklusivisme yang berlebihan, dan pada akhirnya menimbulkan ketidakpedulian (*apatisme*) masyarakat baik terhadap pemerintah (daerah) maupun terhadap sesama warga masyarakat itu sendiri.

Selanjutnya dalam ranah hukum, pelayanan publik yang belum

optimal menyebabkan terciptanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap penegak hukum (yang ada di daerah), masyarakat cenderung menyelesaikan masalah yang dihadapinya dengan caranya sendiri tanpa menghiraukan ketentuan perundang-undangan yang ada. Dampak yang sangat ironis terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkis di berbagai daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, masyarakat lebih memilih "jalan pintas" yang menjurus ke arah main hakim sendiri (*eigenrecht*) dalam berbagai bentuk tindakan yang anarkis dan cenderung melanggar hukum.<sup>3</sup>

Belum optimalnya praktek penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga masyarakat, ini berarti bahwa pada saat yang sama jika terjadi perubahan yang signifikan pada penyelenggaraan pelayanan publik, maka dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga masyarakat. Keberhasilan dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat, membangun pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya sebuah utopia, akan tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Dalam hal ini kepercayaan diri sangat penting dalam kondisi kejiwaan bangsa seperti sekarang, mengingat kegagalan-kegagalan program reformasi pemerintah selama ini telah mempengaruhi semangat warga masyarakat sehingga merasa pesimis untuk benar-benar dapat mewujudkan peningkatan pelayanan publik. Belum optimalnya praktik pelayanan publik di berbagai daerah sering mempengaruhi semangat pembaharuan yang dimiliki oleh sebagian masyarakat, dan sebaliknya semakin menumbuhkan pesi-

<sup>3</sup> Fakta-fakta sebagaimana diuraikan di atas (yaitu konsekuensi yang ditimbulkan pada ranah ekonomi, politik, sosial-budaya, dan hukum), didasarkan pada pengamatan penulis yang disarikan dari berbagai sumber (baik media cetak maupun elektronik) mulai dari awal reformasi hingga sekarang ini.

misme dan apatisme di kalangan mereka. Oleh karena itu nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan peningkatan pelayanan publik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas dan memuaskan masyarakat.<sup>4</sup>

Kenyataan lain yang dapat dilihat dalam menakar belum optimalnya pelayanan publik bagi masyarakat adalah fakta yang terungkap pada workshop yang diselenggarakan oleh *World Bank Institute* di Denpasar (Bali).<sup>5</sup> Dalam workshop tersebut terungkap berbagai kendala dalam mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel dan transparan. Daerah harus menghadapi pemerintah pusat yang masih setengah hati soal desentralisasi.<sup>6</sup> Untuk me-

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gajah mada University Press, 2005), hlm. 24. Lebih lanjut dikemukakan bahwa apalagi dalam era dimana warga dapat menggunakan hak-hak politiknya untuk menentukan nasib sebuah rezim dengan cara memilih pemimpinnya secara langsung, maka legitimasi kekuasaan akan sangat ditentukan oleh penilaian masyarakat sebagai pengguna pelayanan terhadap kemampuan aparat pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan yang masyarakat perlukan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masyarakat yang merasa tidak puas terhadap pelayanan yang mereka terima, cenderung melakukan "penghukuman" terhadap penyelenggara pelayanan publik, misalnya mulai dari tidak menggunakan jasa pelayanan, melakukan protes terhadap pemerintah, mengajukan mosi tidak percaya melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan, sampai dengan menentukan nasib penguasa melalui penyelenggaraan pemilihan umum (pemilihan kepala daerah).

<sup>5</sup> Diberitakan pada koran *Fajar* bahwa workshop tersebut dihadiri oleh beberapa walikota dari Philipina, beberapa bupati dari Indonesia, para pejabat dari pemerintah kota dan pemerintah kabupaten di Indonesia Timur, serta *ekspert* (ahli) dari *World Bank Institute*, ITB, UGM, dan UNHAS. Lihat *Harian Fajar*, edisi Tanggal 3 Mei 2012.

<sup>6</sup> Berkaitan dengan hal tersebut juga dikemukakan oleh Sri Sultan Hamengkibuwono X dalam seminar dengan tema "Kontekstualisasi Visi Calon Presiden dalam Ekonomi Kerakyatan". Bahwa hingga delapan tahun pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah pusat dianggap masih belum rela kehilangan kekuasaan. Buktinya, para kepala daerah merasakan bahwa desentralisasi belum terlaksana secara maksimal. Daerah hanya dibebani, pada hal dalam otonomi juga ada *sharing* kewenangan, itulah yang belum maksimal". Lebih lanjut Sultan mencontohkan

minta alokasi dana ibaratnya ”minta uang dengan uang”. Bupati dan petinggi daerah harus berani “men-service” penentu di pusat, atau rela dipotong berapapun agar alokasi dana untuk daerahnya bisa bertambah. Kalau perlu memanfaatkan jasa makelar profesional yang biasa bernegosiasi dengan petinggi pusat. Dalam workshop tersebut seorang sekretaris daerah suatu kabupaten mengungkapkan, bahwa untuk mewujudkan pelayanan publik yang transparan itu sukar, karena pemerintah pusat juga tidak transparan. Transparansi pada pemerintah pusat ibaratnya menempatkan gadis cantik bertelanjang di tepi jurang yang cukup hanya dipandang dari jauh, tetapi tidak bisa disentuh. Disamping hal-hal tersebut di atas, masalah yang dihadapi daerah lain lagi. Pemimpin acapkali diperhadapkan pada kinerja staf daerah yang masih rendah sehingga terkadang harus “dipancing” dengan insentif. Sedangkan untuk mencari dana insentif bukanlah hal yang mudah, karena kalau menggunakan sumber dana di luar perencanaan, bisa-bisa masa jabatan berakhir di rumah tahanan.

Studi empiris mengenai belum optimalnya pelayanan publik juga terungkap dari hasil penelitian yang dilakukan oleh *Governance and Decentralization Survey* (GDS 2011), bahwa praktik pelayanan publik di Indonesia masih penuh dengan ketidakpastian waktu, biaya, dan cara pelayanan.<sup>7</sup>

---

bahwa dalam hal masalah pengentasan kemiskinan, di DI Jogya selama ini bantuan dari pusat untuk mengurangi masalah kemiskinan langsung dikoordinasi oleh departemen dengan perangkat dinas yang bersangkutan di daerah. Artinya, semua dilakukan tanpa terlebih dahulu melewati kepala daerah alias gubernur, pada hal nantinya yang dimintai pertanggungjawaban adalah kepala daerah. Pendapat tersebut didukung oleh Sutiyoso dengan menyatakan bahwa saat ini beberapa wewenang telah diambil alih pusat, antara lain, seperti investasi, tanah, anggaran, dan pegawai. Jadi sekarang pemerintah pusat menjadi *three in one*, yakni regulator, kontrol, dan operator. Dua fungsi pertama dijalankan dengan baik, tetapi yang terakhir belum, tegas Sutiyoso. Lihat Jawa Pos, edisi 1 mei 2012.

<sup>7</sup> Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi

Hasil riset yang sama juga dilaporkan bahwa walaupun era reformasi di Indonesia berlangsung mulai dari Tahun 1997, akan tetapi kualitas pelayanan publik tetap tidak jauh berbeda dengan priode sebelumnya. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya masyarakat yang mengalami kekecewaan terhadap pelayanan yang diterima dari pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada di tiga kota di Indonesia (Sumatera Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan), menunjukkan bahwa untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), hampir tujuh puluh persen (70%) masyarakat pengguna jasa pemerintah merasa kecewa terhadap pelayanan yang mereka terima, sementara di Sumatera Barat mencapai dua puluh delapan persen (28%), dan di Sulawesi Selatan mencapai dua puluh lima koma empat persen (25,4%).<sup>8</sup> Persentase populasi masyarakat yang merasa kecewa dengan pelayanan publik yang diterima dari pemerintah sebagaimana dikemukakan di atas, semakin mempertegas masih buruknya pelayanan publik diberbagai daerah di Indonesia, tidak terkecuali di Sulawesi Selatan (Sul-Sel).

Pada tataran pemerintahan daerah Provinsi Sul-Sel fenomena belum optimalnya pelayanan publik diberbagai daerah kabupaten/kota diindikasikan oleh masih banyaknya kasus-kasus yang terpublikasi ke masyarakat, misalnya: (1) Pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh oknum salah seorang staf kantor kecamatan di Kota Makassar dalam hal pengurusan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK),<sup>9</sup> (2) Praktek percaloan

---

Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2012), hlm. 157.

<sup>8</sup> Agus Dwiyanto, Op.Cit. Hlm. 160.

<sup>9</sup> Harian Fajar, edisi Tanggal 4 Maret 2012.

yang dilakukan oleh oknum pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (dukcapil) Kota Makassar dalam pengurusan pembuatan Akte Kenal Lahir (AKL),<sup>10</sup> (3) Pungutan yang dilakukan secara illegal oleh beberapa oknum guru diberbagai sekolah lanjutan di Kota Makassar terkait berbagai pembayaran yang diwajibkan kepada siswa menjelang akhir studinya di sekolah masing-masing,<sup>11</sup> (4) Maraknya penderita gizi buruk, bahkan beberapa diantara mereka telah meninggal dunia.<sup>12</sup>

Rentetan fakta-fakta yang telah dikemukakan di atas, baik kritikan/ pandangan yang dikemukakan oleh para pakar, maupun hasil penelitian (studi empiris) yang telah dilakukan oleh para periset, serta informasi yang diperoleh melalui berbagai media pekabaran menunjukkan masih buruknya penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pada bidang kependudukan dan catatan sipil, pendidikan, dan kesehatan. Oleh karena itu, seiring dengan penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan menjadi wadah atau instrumen dalam membangun pelayanan publik yang optimal dan berkualitas.

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai derivasi dari desentralisasi, selain merupakan amanah undang-undang dasar,<sup>13</sup> juga

<sup>10</sup> Harian Fajar, edisi Tanggal 9 April 2012.

<sup>11</sup> Harian Fajar, edisi Tanggal 21 April 2012.

<sup>12</sup> Penderita gizi buruk yang telah meninggal dunia antara lain : Dg. Basse (yang tengah hamil tujuh bulan) bersama dengan putera sulungnya (Bahir) asal Kota Makassar, Darmawati (39 Tahun) asal Kota Makassar, dan Dimas Al-Afghan (14 Tahun) asal Kabupaten Bulukumba, disarikan dari pemberitaan Harian Fajar edisi Maret – April 2012.

<sup>13</sup> UUD Negara RI 1945 Pasal 18 :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan rakyat serta efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Arus reformasi saat ini, terlebih lagi era globalisasi yang menyentuh segala aspek kehidupan masyarakat sampai ke pelosok pedesaan menjadikan pemberian otonomi<sup>14</sup> kepada daerah guna memberdayakan dan mensejahterakan rakyat di daerah semakin urgen. Salah satu implikasi dari otonomi daerah adalah berpindahnya sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah (pusat) diserahkan kepada daerah otonom,<sup>15</sup> hal ini sejalan dengan

pembantuan.

- (3) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- (4) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dengan tugas pembantuan.
- (5) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Cermati juga Pasal 1 ayat (3) UUD N RI 1945: Negara Indonesia adalah negara hukum, dalam konteks ini dapat dimaknai sebagai *verzorgings* (negara pengurus), sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD N RI 1945 . . membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. .Memperhatikan kalimat pembukaan di atas, dapatlah dipahami bahwa pada negara (pemerintah) melekat suatu fungsi atau tugas pokok pemerintah yaitu pencapaian tujuan nasional (*national goal*) dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, keberadaan suatu pemerintah menjadi hal yang sangat urgen untuk memberikan pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat.

<sup>14</sup> Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 5 UU No.32/ 2004).

<sup>15</sup> Daerah Otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri-sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI (Pasal 1 angka 6 UU No.32/ 2004).

amanah UUD N RI 1945 sehingga pemerintah daerah lebih cepat merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Hal ini disebabkan membuat peraturan daerah (perda) sepenuhnya telah menjadi wewenang daerah otonom, sehingga dengan otonomi daerah pelaksanaan pelayanan publik dapat berjalan lebih baik dan berkualitas. Sejalan dengan hal tersebut di atas, pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya (memberikan pelayanan publik), diharapkan tetap berpijak pada koridor prinsip-prinsip otonomi daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, dianut dua prinsip, yaitu prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/ 2004).<sup>16</sup> Dalam hal ini daerah memiliki wewenang membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks pemberian pelayanan publik, Pemerintah Daerah idealnya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi:

- a) kesederhanaan;
- b) kejelasan;
- c) kepastian dan tepat waktu;
- d) akurasi;
- e) tidak diskriminatif;
- f) bertanggungjawab;

<sup>16</sup> Dalam Pasal 10 ayat (3) disebutkan bahwa: urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) Politik Luar Negeri, b) Pertahanan, c) Keamanan, d) Yustisi, e) Moneter dan fiskal, f) Agama.

- g) kelengkapan sarana dan prasarana;
- h) kemudahan akses;
- i) kejujuran;
- j) kecermatan;
- k) kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan;
- l) keamanan dan kenyamanan.<sup>17</sup>

Demikian pula prinsip-prinsip standar pelayanan minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (PP No. 65/ 2005) yang meliputi:

- a. Sederhana;
- b. Konkrit;
- c. Mudah;
- d. Diukur;
- e. Terbuka;
- f. Terjangkau;
- g. Dapat dipertanggungjawabkan, dan
- h. Mempunyai batas waktu pencapaian.

Oleh karena itu, dengan berpedoman pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik dan SPM diharapkan optimalisasi pelayanan publik dapat terimplementasi dengan baik, guna meningkatkan pelayanan publik.

Seiring dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan bahwa untuk penyeleng-

<sup>17</sup> Lihat Pasal 15 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, selanjutnya lihat juga Pipit R. Kartawidjaya, Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi Administrasi Pemerintah Republik Indonesia dengan Negara Jerman, (Surabaya: *Henk Publishing*, Watch in e.v. Berlin, Komwas PBB, Graha Building, 2006), Hlm. 307.

garaan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Oleh karena itu isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidaklah selalu sama dengan daerah lainnya. Otonomi daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi itu sendiri, yakni untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang juga merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>18</sup>

Berkaitan dengan prinsip-prinsip otonomi sebagaimana dikehendaki di atas, maka prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus senantiasa berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya daerah mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang harmonis dan serasi antara daerah dengan pemerintah pusat (pemerintah). Dalam konteks ini dimaksudkan harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Mencermati uraian di atas, sebagai wujud dari nyata dan bertanggung jawab sebagaimana diamanahkan dalam UU No. 25

<sup>18</sup> Lihat Pembukaan UUD NRI 1945 alinea IV : Kemudian dari pada itu untuk . . . memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan . . .

Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik hendaknya berperilaku:

1. adil dan tidak diskriminatif;
2. peduli;
3. telaten, teliti dan cermat;
4. hormat;
5. ramah dan tidak melecehkan;
6. bersikap tegas dan handal;
7. tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut;
8. bersikap independen;
9. tidak memberikan proses yang berbelit-belit;
10. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
11. menjunjung tinggi nilai-nilai integritas;
12. menjaga kehormatan institusi;
13. penyelenggaraan disetiap waktu dan tempat;
14. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang menurut peraturan perundang-undangan wajib dirahasiakan;
15. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
16. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana;
17. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi;
18. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan dan/ atau wewenang yang dimiliki;
19. sesuai dengan kepantasan umum;
20. profesional dan;
21. tidak menyimpang dari prosedur.<sup>19</sup>

Perilaku sebagaimana diharapkan di atas dimaksudkan agar

<sup>19</sup> Lihat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 32

dalam rangka implementasi pelayanan publik pemerintah daerah melaksanakan fungsi pelayanannya secara baik dan akuntabel.

Sebagai bentuk implementasi dari otonomi seluas-luasnya pemerintah daerah melalui UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diberikan urusan wajib yang menjadi wewenangnya yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan
4. ketentraman masyarakat;
5. penyediaan sarana dan prasarana umum;
6. penanganan bidang kesehatan;
7. penyelenggaraan pendidikan;
8. penanggulangan masalah sosial;
9. pelayanan bidang ketenagakerjaan,
10. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
11. pengendalian lingkungan hidup;
12. pelayanan pertanahan;
13. layanan kependudukan dan catatan sipil;
14. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
15. pelayanan administrasi penanaman modal;
16. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
17. urusan wajib lainnya yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

Mencermati urusan wajib yang dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik tidak mempunyai pilihan lain kecuali ia wajib menyeleng-

<sup>20</sup> Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat juga Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota.

garakan fungsi pelayanan publik secara profesional dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Gerakan reformasi yang telah menjadi komitmen masyarakat diharapkan mampu mendorong pemerintah daerah menciptakan kebijakan dan pelayanan publik yang semakin meningkat dan memihak kepada kepentingan masyarakat. Karena setuju atau tidak, hal itulah yang banyak merugikan masyarakat selama ini. Untuk itu salah satu dimensi dari keinginan akan adanya perubahan adalah keberpihakan pemerintah kepada kepentingan publik melalui pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang lebih menguntungkan. Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi wajar dari rendahnya peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu dalam rangka implementasinya diadakanlah otonomi daerah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Pemerintah Daerah memiliki wewenang yang sangat luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Salah satu kunci utama dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang berkualitas adalah tingginya intensitas peran serta masyarakat. Dalam hal ini peran serta masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik tuntutananya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi senantiasa harus mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil (*decision making*) harus memperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang-orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian di dalamnya.

Pelayanan publik sebagai suatu hak bagi masyarakat<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Lihat Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota.

merupakan salah satu tolok ukur bagi berhasil tidaknya suatu penyelenggaraan otonomi daerah, sebab salah satu hakikat penyelenggaraan otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dalam arti bahwa hendaknya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat berada dalam ranah murah, cepat, tepat, dan memuaskan. Singkatnya pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah efisien dan efektif. Berkaitan dengan hal tersebut, menarik untuk dicermati pandangan yang telah dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gebler bahwa untuk menciptakan suatu tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka pelayanan publik hendaknya memperhatikan sepuluh prinsip pemerintah wirausaha.<sup>22</sup> Diantara sepuluh prinsip tersebut di atas, setidaknya terdapat tiga prinsip yang memiliki relevansi untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu memberi hak dan kewajiban kepada masyarakat, mendasarkan kepada peraturan perundang-undangan, dan penerapan desentralisasi. Ketiga prinsip tersebut akan memberikan signifikansi dalam melahirkan pelayanan publik yang berkualitas.

Di berbagai kabupaten/ kota<sup>23</sup> pemerintah daerah telah ber-

<sup>22</sup> David Osborne dan Ted Gebler, *Mewirusaha Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Penerbit PPM, 2003), diterjemahkan oleh Abdul Rasyid, mengungkapkan adanya sepuluh prinsip pemerintah wirausaha yang meliputi: (1) Pemerintahan Katalis: Mengarahkan ketimbang mengayuh, (2) Pemerintahan milik masyarakat: Memberi wewenang ketimbang melayani, (3) Pemerintahan yang kompetitif: Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan, (4) Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan, (5) Pemerintahan yang berorientasi hasil: Membiayai hasil, bukan masukan, (6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi, (7) Pemerintahan wirausaha: Menghasilkan ketimbang membelanjakan, (8) Pemerintahan antisipatif: Mencegah dari pada mengobati, (9) Pemerintahan desentralisasi, (10) Pemerintahan berorientasi pasar: Mendongkrak perubahan melalui pasar.

<sup>23</sup> Harian Fajar memberitakan bahwa Pemerintah Kabupaten Bulukumba mulai menerapkan

inisiatif untuk mengadakan suatu sistem pelayanan yang terpadu (*one door service system*), namun letak problematikanya bukan semata-mata pada pengadaan wadah dan sistem sebagaimana dikemukakan di atas, akan tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menemukan suatu model sistem pelayanan publik yang ideal<sup>24</sup> dalam penyelenggaraan otonomi daerah, bahkan agar sistem pelayanan yang ideal itu dapat terwujud sangat dibutuhkan adanya regulasi yang mengaturnya secara spesifik.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk membuat regulasi yang berkaitan dengan pelayanan publik, misalnya telah dikeluarkannya PP No. 65/ 2005, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat (Inpres No. 1/ 1995), dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/ KEP/ M.PAN/ 7/ 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Kepmen PAN No 63/ 2003). Bahkan saat sekarang ini telah ada Undang-Undang Pelayanan Publik yaitu UU No. 25 Tahun 2009 dan sedang dibahas RUU Administrasi Pemerintahan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan tetapi keberadaan beberapa regulasi sebagaimana disebutkan di atas hanya bersifat rambu-rambu atau instrumen yang bersifat teknis yuridis, pada hal untuk implementasi lebih lanjut dibutuhkan

sistem pelayanan terpadu satu pintu, khususnya pada bidang pelayanan perizinan, melalui Badan Promosi Penanaman Modal Daerah (BPPMD), edisi 14 Mei 2008.

<sup>24</sup> Bandingkan dengan salah satu bentuk pelayanan yang dilaksanakan di salah satu kota Australia Selatan, di Kota Adelaide, dalam hal perpanjangan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), satu minggu sebelum SIM atau STNK berakhir, pemilik SIM atau STNK akan menerima SIM atau STNK baru. Apabila dia masih membutuhkan SIM atau STNK, dia harus membayar ke Departemen Transportasi sehingga SIM atau STNK tersebut *valid*. Sebaliknya, apabila yang bersangkutan sudah tidak memerlukan SIM atau STNK, dia tidak perlu membayar dan konsekuensinya SIM atau STNK yang diterimanya tadi menjadi tidak berlaku.

adanya suatu model yang dibakukan untuk menjadi pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih bersifat operasional. (Sistem Pelayanan Operasional/ SPO) demi mencapai peningkatan kualitas pelayanan publik itu sendiri.

Berdasarkan fakta-fakta yang telah diuraikan di atas, tampak penyelenggaraan pelayanan publik cenderung belum optimal, sehingga peningkatan kualitas pelayanan publik juga belum terimplementasi sebagaimana diharapkan oleh masyarakat. Bilamana hal itu dibiarkan, maka hakikat penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana diamanahkan dalam UU No. 32/ 2004 bukan hanya sebagai utopia belaka, bahkan lebih dari itu tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat mustahil dapat diwujudkan.



## BAGIAN KEDUA

# TEORI DAN SISTEM PELAYANAN PUBLIK

### A. Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.<sup>1</sup> Disamping itu, dalam wacana akademik digunakan pula istilah *rule of law* yang juga dimaksudkan sebagai negara hukum. Meskipun ketiga istilah tersebut (negara hukum, *rechtsstaat* dan *rule of law*) terdapat pandangan yang menyamakan (antara lain: Muh. Yamin, Djokosoetono, Notohamidjojo dan Ismail Suny) dan yang membedakannya (antara lain: Philipus M. Hadjon). Namun, yang pasti ketiga konsep tersebut mengusung tujuan yang sama yaitu untuk membatasi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa secara sewenang-wenang agar hak asasi manusia (HAM) tetap terlindungi.

Teori negara hukum secara esensial bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*),

<sup>1</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm. 472.

tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*), semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*), dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).<sup>2</sup>

Terdapat pandangan yang menambahkan bahwa esensi negara hukum meliputi:

- (1) legalitas (supremasi hukum) dan untuk itu diperlukan;
- (2) *independent judiciary*;
- (3) jaminan atas hak asasi manusia, dan;
- (4) *good governance*.

Dua elemen yang disebut terakhir dinyatakan sebagai jaminan atas nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat “ke dalam” dan “ke luar” (antar negara).<sup>3</sup>

Mencermati pemikiran tentang negara hukum sebagai suatu objek kajian sangatlah kompleks, khususnya jika dilihat dari perspektif sejarahnya yang berlatar belakang revolusi dan evolusi. Hal ini sejalan dengan pandangan yang mengemukakan bahwa konsep negara hukum seperti *rule of law* sekarang ini juga tidak muncul dengan tiba-tiba begitu saja, melainkan merupakan hasil dari suatu perkembangan tersendiri.<sup>4</sup>

Sejarah perkembangan cita negara hukum berawal dari konsep pemikiran Plato (427 – 347 SM) yang kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles (384 – 322 SM).<sup>5</sup> Plato dalam bukunya yang berjudul

<sup>2</sup> Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Perundang-Undangan (Malang: UMM Press, 2002), hlm. 1.

<sup>3</sup> Adnan Buyung Nasution, Arus Pemikiran Konstitusionalisme : Hukum dan Peradilan (Jakarta : Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 2.

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Cet. Ke-6 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 213.

<sup>5</sup> Ellydar Chaidir, Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden, Perspektif Konstitusi (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 21.

*Politeia* memberikan respons terhadap kondisi negara yang memprihatinkan karena saat itu dipimpin oleh orang-orang atas dasar kesewenang-wenangan. Plato berpendapat bahwa untuk menjadikan negara baik, maka kepemimpinannya idealnya diserahkan kepada filosof, dengan argumentasi bahwa filosof biasanya adalah manusia bijaksana, menghargai kesucilaan dan berpengetahuan tinggi. Akan tetapi, hal ini tidak pernah dapat dilaksanakan sebab hampir mustahil untuk menemukan manusia yang sempurna (bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi). Karena belum membuahkan hasil, Plato-pun menulis buku keduanya yang diberi judul *politicos*, salah satu penekanan pemikiran Plato dalam buku tersebut adalah dibutuhkan adanya suatu instrumen hukum untuk mengatur dan mengendalikan warga negara, termasuk juga penguasa. Selanjutnya, diusianya yang sudah lanjut dan telah ditempah sekian banyak pengalaman, Plato-pun menegaskan kembali idenya dalam bukunya yang ketiga dengan judul *nomoi (the law)*, yang menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.

Ide Plato sebagaimana dikemukakan di atas dikembangkan lebih lanjut oleh Aristoteles. Dalam pandangannya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Pandangan ini termuat dalam karyanya yang berjudul *politica*. Ia juga mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu : (1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, (2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi, (3) pemerintahan berkonstitusi, berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas ke-

hendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan *despotis*. Ketiga unsur yang dikemukakan oleh Aristoteles tersebut di atas dapat ditemukan disemua negara hukum. Dalam bukunya (*politica*), Aristoteles mengatakan: Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.<sup>6</sup>

Ide mengenai negara hukum ini dalam catatan sejarahnya pernah ditinggalkan orang dan menghilang. Kemudian muncul kembali di “barat” pada awal abad XVII. Kemunculan ulang pemikiran tentang negara hukum ini dilatari oleh situasi dan kondisi yang sama ketika era Plato dan Aristoteles mengemukakan idenya tentang negara hukum, yaitu merupakan reaksi terhadap kekuasaan yang absolut dan sewenang-wenang. Pemikiran-pemikiran yang muncul pada abad XVII ini, merupakan embrio konsep negara hukum yang makin berkembang di abad XIX dan mengilhami pemikiran John Locke (1632-1704), Charles de Secondat Baron de La Brede et de Montesquieu (1689-1755), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778).<sup>7</sup>

John Locke, adalah orang pertama yang mengemukakan pemikiran tentang pemisahan kekuasaan (*sharing of power*), memiliki gagasan yang pada intinya menyatakan bahwa: negara bertujuan menjamin hak-hak asasi warga negara, penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, adanya pemisahan kekuasaan

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 22., Lihat juga Azhari, Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya (Jakarta: UII Press, 1995), hlm. 21.

<sup>7</sup> Reza A.A. Wattimena, Melampaui Negara Hukum Klasik (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 13.

negara demi kepentingan umum, supremasi kekuasaan pembentuk undang-undang yang tergantung pada kepentingan rakyat.<sup>8</sup>

Selanjutnya ide Locke tentang pemisahan kekuasaan diteruskan oleh Montesquieu dengan menekankan bahwa ketiga kekuasaan itu haruslah seimbang.<sup>9</sup> Sedangkan Rousseau melalui teori kontrak sosialnya, menyiratkan bahwa baik pembentukan lembaga maupun operasionalnya ditentukan oleh hukum. Pemerintahan yang ditentukan menurut kemauan hukum sama artinya dengan pemerintahan berdasar atas hukum.<sup>10</sup>

Terdapat berbagai istilah dan pengertian tentang negara hukum, akan tetapi sulit untuk menemukan rumusan yang sama, baik itu disebabkan perbedaan asas negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman pada saat perumusan negara hukum dikemukakan.<sup>11</sup> Negara-negara Eropa kontinental dan *anglo-saxon* bahkan memberikan ciri yang agak berbeda mengenai negara hukum tersebut.

<sup>8</sup> Sobirin Malian, Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945 (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 30.

<sup>9</sup> Pemisahan kekuasaan negara yang dibagi kedalam fungsi-fungsi pemerintahan dirinci secara berbeda oleh Locke dan Montesquieu. Menurut Locke tiga kekuasaan tersebut adalah legislatif, eksekutif, dan federatif. Sementara Montesquieu menyebut legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lihat Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 29-30.

<sup>10</sup> Sobirin Malian, Loc.Cit.

<sup>11</sup> Lihat berbagai pengertian atau batasan tentang negara hukum, antara lain: Mahfud mengemukakan bahwa pada umumnya istilah negara hukum dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu *the rule of law* dan *rechtstaat* (Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Jakarta: Gama Media, 1999, hlm. 126); S. Tasrif mengemukakan *the rule of law* itu, Bandung : Alumni, 1982, hlm. 1); Friedman mengemukakan bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (kekuasaan umum yang terorganisir) dan dalam arti materil, dalam art menyangkut ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk, yaitu *just law or unjust law*. (Hukum Amerika, Sebuah Pengantar, terjemahan Basuki, Jakarta: Tatanusa, 2001, hlm. 12); O. Notohamidjojo menyatakan bahwa dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad XIX itu, maka timbu juga istilah negara hukum *rechtstaat* (Makna Negara Hukum, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 27.

Menurut Frederich Julius Stahl, ciri dari negara hukum Eropa kontinental (*rechtsstaat*) meliputi:

- (1) mengakui dan melindungi hak asasi manusia;
- (2) untuk melindungi hak asasi tersebut penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*;
- (3) dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- (4) apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>12</sup>

Sementara itu menurut Albert Venn Dicey ciri dari negara hukum (*rule of law*) meliputi :

- (1) *supremacy of law*, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- (2) *equality before the law*, artinya kedudukan yang sama di depan hukum;
- (3) *human rights*, yakni terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>13</sup>

Pasca Perang Dunia II, konsep negara hukum formal mendapat keritik karena dampaknya yang kapitalistik-eksploitatif, seiring dengan berkembangnya sosialisme yang menginginkan pembagian kesejahteraan secara merata, maka gagasan yang membatasi pemerintah untuk mengurus warganya bergeser ke arah gagasan bahwa pemerintah harus proaktif mewujudkan kesejahteraan war-

<sup>12</sup> Terkutip dalam Azhary, Op.Cit., hlm. 46.

<sup>13</sup> A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution* (Pengantar Studi Hukum Konstitusi), Diterjemahkan oleh Nurhadi (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 42.

ganya (*bestuurzorg*). Ide ini dikenal dengan sebutan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau negara hukum material.<sup>14</sup>

Negara kesejahteraan tersebut melahirkan suatu konsekuensi pada pemberian wewenang yang luas kepada pemerintah melalui *fries ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu wewenang untuk turut campur dalam berbagai kehidupan sosial masyarakat (misalnya dengan cara pengaturan). Namun demikian, tidak jarang dalam penggunaan wewenang tersebut menimbulkan masalah, misalnya tindakan sewenang-wenang yang justru merugikan masyarakat. Atas dasar itulah konsep negara hukum dirumuskan kembali, antara lain melalui *international commission of jurist*.

Dalam suatu konfrensi di Bangkok pada Tahun 1965 dengan menyatakan : *the principles institution and procedures not always identical, but broadly similar which the experience and tradition of lawyers in different countries of the world, of then having selves varying political structure and economic backgrounds, have shown to important to protect the individual from arbitrary government, and to enable him to enjoy the dignity of man* ( prinsip-prinsip kelembagaan dan tata cara tidak selalu sama, tetapi ada beberapa kesamaan berdasarkan pengalaman dan tradisi yang dimiliki oleh hukum dari berbagai negara di dunia. Perbedaan tersebut mengenai struktur dan latar belakang ekonomi, maka jelaslah bahwa hal yang penting adalah melindungi individu dari pemerintahan yang sewenang-wenang, dan untuk memungkinkan mereka menikmati martabatnya sebagai manusia).<sup>15</sup> Adapun ciri negara hukum yang

<sup>14</sup> Mustamin. DM, Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Type-type Negara Modern (Pidato pada Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat UNHAS (Ujung Pandang : Tgl. 3 Maret 1972), hlm. 15-19.

<sup>15</sup> Terkutip dalam Mas Bakar, Hakikat Peradilan Administrasi dan Implementasinya dalam Penegakan Hukum, Ringkasan Disertasi, PPS-UNHAS (Makassar: 2005), hlm. 11-12.

dinamis atau negara hukum material yang dirumuskan oleh *international commission of jurist* ialah :

- (1) *constitution protection human rights* (perlindungan konstitusional, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- (2) *an independent and impartial judiciary* (adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak);
- (3) *fair and free general election* (adanya pemilihan umum yang bebas);
- (4) *recognition of the right to express an opinion, freedom to organize, freedom to dissent* (adanya kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat/ berorganisasi dan beroposisi) dan;
- (5) *civic education* (adanya pendidikan kewarganegaraan).<sup>16</sup>

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa secara umum negara hukum adalah negara dimana tindakan penyelenggara pemerintahan (pemerintah) maupun rakyatnya harus didasarkan pada hukum, hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Francis Fukuyama mengemukakan bahwa pemerintahan konstitusional moderen dan pemerintahan berdasarkan hukum dibangun secara sadar untuk membatasi wewenang (*discretion*) dalam penggunaan kekuasaan negara, sebagaimana yang diindikasikan oleh frasa "pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia". Namun pemerintahan berda-

<sup>16</sup> Majda El-Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia : Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002 (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 27.

sarkan hukum pada dirinya sendiri tidak mencukupi untuk mencapai pemerintahan yang efektif, pemerintahan yang efektif memerlukan wewenang atau dengan kata-kata naskah "*federalis*" energi di dalam kekuasaan eksekutif. Wewenang merupakan suatu syarat yang diperlukan bagi penggunaan jenis otoritas apapun dan sampai tingkat tertentu hadir pula hampir semua tingkatan administrasi negara.<sup>17</sup>

Mencermati uraian di atas, dalam kaitannya dengan negara hukum, Mahfud menyimpulkan bahwa negara hukum Indonesia merupakan sintesis dari konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, negara hukum formal dan negara hukum materiil, yang kemudian diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi negara hukum pancasila.<sup>18</sup>

Hadjon berpendapat bahwa negara hukum Indonesia berbeda dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. *Rechtsstaat* mengedepankan *wetmatigheid*, *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Menurutny elemen-elemen penting negara hukum Indonesia adalah:

- (1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- (3) penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal;

<sup>17</sup> Francis Fukuyama, Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21 (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 94-95.

<sup>18</sup> Muh. Mahfud. MD, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 138.

(4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>19</sup>

Apabila uraian di atas dikaitkan dengan objek kajian buku ini seraya menggarisbawahi tujuan dari negara hukum, maka dapatlah dipahami bahwa pemaknaan dalam arti luas tentang "pembatasan kekuasaan" (pada tujuan negara hukum) adalah adanya pemencaran kekuasaan secara desentralistik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal inilah kemudian yang melahirkan otonomi (daerah). Argumentasi yang dapat diajukan dalam rangka memperkuat asumsi di atas adalah bahwa tatkala wewenang pemerintah itu tidak didesentralisasikan sebagian kepada pemerintahan daerah, maka pada saat yang sama, yang terjadi adalah pemerintahan sentralistik (yang cenderung melahirkan kesewenangan-wenangan). Oleh karena itulah eksistensi desentralisasi yang menderivasi lahirnya suatu otonomi memiliki makna penting dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah di suatu negara, tidak terkecuali pada negara kesatuan, federal, dan konfederasi.

## B. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik dalam beberapa tahun terakhir ini menggelinding bagaikan bola salju yang tidak hanya menyentuh ranah administrasi publik, tetapi juga telah merambah dan ditransformasi ke dalam institusi pemerintahan (pemerintahan daerah). Oleh karena itu sebelum menguraikan lebih jauh mengenai hal tersebut, perlu dikemukakan deskripsi dan teori mengenai pelayanan publik.

Menurut Kotler *A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. Its production may or may*

<sup>19</sup> Ibid., hlm. 143.

*not be tied in physycal product*<sup>20</sup> (pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Hasil dari pelayanan ini dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik). Pandangan Kotler tersebut dapat dipahami bahwa pada hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Selanjutnya, S. Lukman berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>21</sup> Lebih jauh Pamudji mengemukakan, pelayanan publik adalah berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam bahasa asing kita mengenal "*public service*" dan "*public utilities*" yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayan publik, yang didalamnya juga mencakup kegiatan *public utilities*, seperti misalnya transportasi, telegram, telepon (postal), air bersih (PAM), penerangan (PLN) dan lain-lain.<sup>22</sup>

Sementara itu, dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dijelaskan, pelayanan sebagai: hal, cara, atau hasil kerja melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang, mengiakan, menerima;

<sup>20</sup> Philip Kotler, *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation & Control*. (Prentice Hall International Edition, Eight Edition).

<sup>21</sup> Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA-LAN Press, 2000), hlm. 8.

<sup>22</sup> S. Pamudji, *Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, (Widyapraja No. 19 Tahun III, IIP: Jakarta, 1994), hlm. 21.

menggunakan.<sup>23</sup> Sementara itu istilah publik berasal dari bahasa Inggris, public yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.<sup>24</sup> Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna “rakyat”, sehingga lahir istilah pamong praja, yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat.

Inu Kencana mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka memiliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>25</sup>

Dari pengertian pelayanan dan publik sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan istilah pelayanan publik sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara (penyelenggara daerah).<sup>26</sup>

Selanjutnya dalam Kepmenpan No. 63/ KEP/ M/ PAN/ 17/ 2003 dikemukakan bahwa: Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan perundang-undangan.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> J.S. Badudu, Sutan Muhammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 781

<sup>24</sup> Ibid, hlm. 1095

<sup>25</sup> Inu Kencana Syafie, dkk, Ilmu Administrasi Publik, (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hlm. 5

<sup>26</sup> Lijan Poltak Sinambela, Op.Cit., hlm. 5.

<sup>27</sup> Ratminto dan Atik Septiwinarsih, Manajemen Pelayanan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dirumuskan bahwa: Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>28</sup>

Serangkaian pengertian tentang pelayanan publik di atas, ditarik suatu pemahaman bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik<sup>29</sup> yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah (pusat dan daerah) dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pengertian pelayanan publik tersebut di atas, dan kaitan dengan tugas dinas-dinas yang bermuara pada fungsi Pemerintah Daerah, menurut hemat penulis terdapat beberapa urusan yang menjadi tugas pemerintah (dinas-dinas) daerah yang linier dengan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah (Pasal 7 ayat (2) PP No. 38/ 2007), sebagai berikut:

- (1) pelayanan yang berkaitan dengan persoalan kependudukan;
- (2) pelayanan yang berkaitan dengan persoalan ketertiban dan keamanan;

2006), hlm. 5.

<sup>28</sup> Pipit R. Kartawidjaja, Op. Cit., 2006, hlm. 302.

<sup>29</sup> Pelayanan barang publik adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya: jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan lain-lain. Selanjutnya pelayanan jasa publik adalah pelayanan yang menghasilkan bentuk jasa yang dibutuhkan oleh pabrik, misalnya: pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan lain-lain.

- (3) pelayanan yang berkaitan dengan perizinan;
- (4) pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan;
- (5) pelayanan yang berkaitan dengan pengawasan kegiatan masyarakat;
- (6) pelayanan yang berkaitan dengan pengembangan perekonomian;
- (7) pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan politik;
- (8) pelayanan yang berkaitan dengan sosial budaya;
- (9) pelayanan yang bersifat tugas pembantuan (seperti pembayaran PBB);
- (10) pelayanan administrasi surat menyurat bagi kepentingan warga masyarakat.

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, perlu kiranya diemukakan suatu teori yang dapat dijadikan pijakan dalam rangka membahasnya. W.E. Deming (sebagaimana dikutip oleh Sampara Lukman) adalah sosok yang pertama kali mengemukakan konsep pelayanan kualitas (pelayanan kepada publik), saat itu ia berbicara dihadapan para ilmuwan Jepang mengenai keberhasilan dramatis dari industri Jepang dalam meningkatkan kualitas, menjadi pusat perhatianberbagainegaradidunia<sup>30</sup>. Hasilstudententangperusahaan-perusahaan industri kelas dunia yang berhasil mengembangkan konsep pelayanan kualitas (pelayanan publik) dalam perusahaan, menurut Vincent Gaspersz telah melahirkan Manajemen Kualitas Terpadu (*Total Quality Management*) atau disingkat TQM.<sup>31</sup> Selanjutnya Vincent Gaspersz mengemukakan bahwa keberhasilan

<sup>30</sup> Sampara Lukman, *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima*, (Jakarta, Lembaga Administrasi Negara RI, 2001), hlm. 19

<sup>31</sup> Vincent Gaspersz, *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Terjemahan Sudarsono, (Jakarta: Gramedia Pustania, 1997), hlm. 19

pengembangan manajemen kualitas (pelayanan umum/ publik) suatu organisasi (institusi/ pemerintahan) sangat ditentukan pada dua hal pokok, yaitu : (1) Keinginan besar dari manajemen puncak (*top leader* = kepala daerah) untuk menerapkan prinsip-prinsip kualitas dalam organisasi, dan (2) Prinsip-prinsip kualitas itu diakomodasikan ke dalam sistem manajemen kualitas.<sup>32</sup> Oleh karena itu manajemen bertanggung jawab menetapkan kebijakan untuk kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan (masyarakat), keberhasilan dalam mengimplementasikan kedua hal tersebut di atas, menurut Gasperz sangat ditentukan pada komitmen penyelenggara pelayanan publik (pemerintah daerah) terhadap pengembangan dan perbaikan sistem pelayanan publik yang berkualitas.

Mencermati substansi teori di atas, beberapa hal dapat dikonkritkan sebagai suatu proposisi untuk tiba pada suatu konsep. Bahwa dalam rangka memberikan suatu pelayanan publik yang berkualitas<sup>33</sup> diperlukan unsur-unsur seperti: *political will*/ kebijakan Pemerintah Daerah (sebagai pelayan) yang didasarkan pada wewenang yang ada, wewenang-wewenang tersebut hendaknya selalu mengacu pada penerapan prinsip-prinsip pelayanan publik<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 35.

<sup>33</sup> Berkaitan dengan pelayanan publik yang berkualitas, Fandy Tjiptono mengartikannya sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Hal ini berarti bahwa bila jasa/ layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa/ layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa/ layanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa/ layanan akan dipersepsikan buruk. (Manajemen Jasa, (Yogyakarta: Andi, 1996), hlm. 59). Lihat juga Christopher Lovelock, *Service Marketing, Second Edition*, (Printice Hall: New York, 1997), hlm. 84-85 tentang adanya lima macam perspektif pelayanan publik yang berkualitas yang berkembang (*transcendental approach, product-based approach, user-based approach, manufacturing-based approach, and value-based approach*).

<sup>34</sup> Prinsip-prinsip pelayanan publik terdiri atas: (a) kesederhanaan, (b) kejelasan, (c) kepastian dan tepat waktu, (d) akurasi, (e) tidak diskriminatif, (f) bertanggung jawab, (g) kelengkapan

untuk menghasilkan/ memberikan pelayanan yang berkualitas dan akuntabel.

Sebagai penyempurnaan dari teori-teori pelayanan publik yang telah ada, seiring dengan dinamika kebutuhan masyarakat, dan institusi penyelenggara pelayanan publik itu sendiri, saat ini dikembangkan suatu Manajemen Mutu Terpadu (MMT), atau dalam ranah penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah lazim dikenal dengan *one roof one system* (SAMSAT), biasa juga diistilahkan dengan *Total Quality Management* atau *one door service system*.

Menurut J. Salusu, untuk menyediakan pelayanan (publik) yang berkualitas, selayaknya diterapkan MMT (*Total Quality Management*) pada berbagai lembaga pemerintah. Meskipun konsepnya belum dapat diterapkan secara keseluruhan, tetapi dapat dikondisikan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki lembaga pemerintahan. Bagaimanapun MMT merupakan komitmen terpadu yang penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi. Ia bekerja berdasar fakta dan data, tapi fakta dan data itu haruslah yang benar bukan dibuat untuk memenuhi persyaratan tertentu.<sup>35</sup>

Deskripsi pelayanan yang dikemukakan di atas sangat representatif untuk diterapkan di semua organisasi. Meskipun MMT/ TQM dilahirkan dari organisasi profit, namun pada institusi pemerintah disamakan dengan pelayanan. Terdapat berbagai penekanan dalam TQM yang dapat diadaptasi pada institusi pemerintah (daerah),

sarana dan prasarana, (h) kemudahan akses, (i) kejujuran, (j) kecermatan, (k) kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan; dan (l) keamanan dan kenyamanan.

<sup>35</sup> J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik: Untuk Organisasi Publik dan Profit*, (Jakarta: Grasindo, 1996), hlm. 473

antara lain, bahwa kualitas harus dikembangkan pada awal proses dan tidak ditambahkan kemudian agar dapat menghemat banyak dana, waktu, daya dan memperkecil tingkat absensi.<sup>36</sup> Aturan TQM yang dapat dimanfaatkan dalam lembaga pemerintah, yaitu :

- (1) kualitas adalah pekerjaan setiap orang/ individu dalam organisasi agar mampu memberikan pelayanan terbaik;
- (2) kualitas muncul dari pencegahan, bukan hasil dari suatu pemeriksaan atau inspeksi;
- (3) kualitas menuntut kerjasama yang erat, semua orang dalam organisasi adalah penentu keberhasilan dalam pelaksanaan tugas;
- (4) kualitas menuntut perbaikan berkelanjutan.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, terdapat pula lima hal yang perlu diperhatikan oleh institusi pemerintah dalam pemberian pelayanan publik yaitu:

- (1) *function*: kinerja primer yang dituntut;
- (2) *confirmance*: kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan;
- (3) *reliability*: kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu;
- (4) *service ability*: kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan;
- (5) adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopnana, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan.<sup>37</sup>

Berkaitan dengan berbagai aspek yang telah dikemukakan di atas, apabila diaplikasikan secara baik dan benar diyakini akan

<sup>36</sup> Ibid., hlm. 456

<sup>37</sup> Fandy. Tjiptono, *Total Quality Service*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 1997), hlm. 14.

menjadikan suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi) lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan kepada publik, meskipun pada saat yang sama harus didukung oleh kemampuan pemerintah (daerah).

Konsepsi di atas bukanlah hal yang mustahil untuk diwujudkan manakala ada *political will* yang kuat dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah (daerah) sebagai penyelenggara pemerintahan saat ini dan akan datang semakin diperhadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu mengantisipasi dan mengakomodasi segala bentuk dinamika perubahan. Kondisi demikian sangat memungkinkan karena pemerintah (daerah) berada pada posisi sebagai perumus dan penentu kebijakan (*decession maker*), serta sebagai pelaksana terdepan dari segala peraturan perundang-undangan.

Uraian tersebut di atas sesungguhnya mengingatkan akan pentingnya membenahi berbagai infrastruktur yang berkaitan dengan aktivitas pemerintahan, seperti penyempurnaan birokrasi dan administrasi yang senantiasa menjadi problematika dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas.

Berkaitan dengan aktivitas pemerintah (daerah) yang berhubungan penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat, menurut Ted Gebler dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain:

- (1) Pemerintah lebih mengutamakan pelayanan, pengembangan, dan pengendalian (*customer-driven government*);
- (2) Pemerintah menumbuhkan volume persaingan sebagai suatu *competitive government*;
- (3) Pemerintah berorientasi pada pasar (*market-oriented government*).

Pembenahan sistem penyelenggaraan pemerintahan (daerah) mutlak terus digalakkan, pembenahan dimaksud antara lain meliputi deregulasi dan debirokratisasi, yang bertujuan untuk menghasilkan kinerja yang lebih efektif, efisien dan kompetitif. Pembenahan ini dimaksudkan untuk memangkas atau melakukan penyederhanaan prosedural (deregulasi) yang dianggap menghalangi kelancaran pelayanan publik, sebagai akibat dari peraturan yang berbelit-belit, panjangnya rentang birokrasi dalam penyelenggaraan suatu urusan berkonsekuensi terganggunya kelancaran pelayanan publik dalam berbagai sektor. Oleh karena itu, regulasi tersebut perlu disederhanakan dengan menghapus prosedur yang tidak urgen dan menghambat.

Bentangan penguraian di atas diharapkan mampu memotivasi terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang berorientasi pada pelayanan publik sebagai tujuan utama, guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

### C. Asas-asas Pelayanan Publik

#### 1. Transparansi

Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/ pengendaliannya serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

Transparansi (keterbukaan) pemerintah adalah hal yang substansial, sebab dengan transparansi tersebut masyarakat dapat mendapatkan lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan.<sup>38</sup> Oleh karena itu

<sup>38</sup> P.M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Cetakan Pertama, 1994), hlm. 282.

pemerintah lebih membuka peluang bagi masyarakat untuk meminta perlindungan hukum kepada pemerintah baik sebelum dan sesudah suatu keputusan diambil. Menurut Hadjon fungsi keterbukaan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi:

- (1) Fungsi partisipasi; keterbukaan sebagai alat bagi warga negara untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri;
- (2) Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan; pada satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk memberikan pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat warga untuk mengawasi penguasa;
- (3) Fungsi kepastian hukum; keputusan-keputusan penguasa tertentu yang menyatakan para warga, demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka;
- (4) Fungsi hak dasar; keterbukaan dapat memajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebebasan mengeluarkan pendapat dan hak untuk berkumpul dan berbicara.<sup>39</sup>

Selanjutnya dalam hal transparansi pemerintahan terdapat beberapa aspek yang harus tampak, yaitu asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Untuk itu dibutuhkan sarana peran serta, misalnya saran, keberatan, dengar pendapat, komisi pertimbangan (penasihatian) dan lain-lain. Di-

<sup>39</sup> Ibid, hlm. 282.

samping itu asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintahan.<sup>40</sup>

Mencermati pendapat tersebut di atas, dipahami bahwa dalam transparansi pemerintah, sesungguhnya masyarakat memiliki hak dan kesempatan untuk mengakses (mengetahui) rencana-rencana atau keputusan-keputusan yang akan diambil oleh pemerintah. Hak dan kesempatan untuk turut memikirkan, dan bahkan mungkin memutuskan suatu kebijakan pemerintahan melalui sarana peran serta (*inspraak*).<sup>41</sup> Untuk kepentingan tersebut amat dibutuhkan adanya informasi yang terbuka, prosedur yang memungkinkan peran serta (*inspraak*) bagi masyarakat dan pengumuman (*publication*).

Menurut Burkens transparansi (keterbukaan) memberikan makna bahwa dalam banyak bidang kegiatan pemerintahan, masyarakat ikut serta langsung dalam proses persiapan, kebijaksanaan dan pembentukan keputusan. Transparansi pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Peran serta merupakan bentuk jaminan bagi warga masyarakat atau pihak yang pada umumnya juga dapat mengajukan keberatan melawan keputusan jika itu tidak setuju.<sup>42</sup>

Menurut Hadjon peran serta merupakan suatu bentuk

<sup>40</sup> P.M. Hadjon, Fungsi Hukum Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, (Pidato Peresmian Guru Besar pada Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 10 Oktober 1994), hlm. 9

<sup>41</sup> Dalam Lembaga *Inspraak* terdapat kegunaan nyata yang nyata dapat memberikan pengaruh terhadap kebersihan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan. Baca Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional, Edisi Ketiga, 2005, hal. 283

<sup>42</sup> Burkens, *Beginnselen van de Democratische Rechtsstaat*, (Tjeenk Willink: Zwolle, 1990), hlm. 83

perlindungan hukum preventif, yang idealnya diikuti oleh peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan-jaminan kepada rakyat bahwa tindakan-tindakan pemerintah dilakukan dengan tepat dan demokratis.<sup>43</sup> Sehubungan dengan hal tersebut oleh N.M. Spelt dan Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Hadjon, bahwa di dalam undang-undang ditentukan jaminan-jaminan dan cara dalam menjalankannya, yaitu:

- a) Jaminan-jaminan dibentuk oleh aturan-aturan yang berkaitan dengan nasehat, keterbukaan, dan keterlibatan dalam penyusunan keputusan;
- b) Undang-undang formil menunjukkan kemungkinan-kemungkinan banding mana yang terbuka bagi pemohon, pemegang izin dan pihak ketiga;
- c) Dalam undang-undang diatur kapan suatu keputusan dapat ditarik kembali atau diubah;
- d) Undang-undang menyatakan sanksi-sanksi apa yang mungkin diberikan pada pelanggaran undang-undang atau pelanggaran ketentuan-ketentuan izin, disamping penarikan kembali atau pengubahan sebagai sanksi. Disini dapat dibayarkan paksaan pemerintah atau sanksi-sanksi hukum pidana.<sup>44</sup>

Memaknai pandangan di atas, tersimpul suatu makna bahwa eksistensi undang-undang dimaksud merupakan instrumen perlindungan hukum preventif bagi rakyat, yang mempunyai arti penting bagi pemerintah dan masyarakat. Bagi pemerintah memiliki arti penting sebagai landasan dalam pembuatan keputusan, sedangkan bagi masyarakat instrumen

<sup>43</sup> P.M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 216

<sup>44</sup> P.M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm. 18

pengaturan tersebut memberikan kemungkinan untuk berperan serta untuk ikut ambil bagian dalam rangka kontrol terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu dalam kerangka transparansi dalam pelayanan publik terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan antara lain:

- a) Manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b) Prosedur pelayanan;
- c) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan;
- d) Rincian biaya pelayanan;
- e) Waktu penyelesaian pelayanan;
- f) Pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab;
- g) Lokasi pelayanan;
- h) Janji pelayanan;
- i) Standar pelayanan<sup>45</sup>;
- j) Informasi pelayanan.<sup>46</sup>

## 2. Keadilan

Kata keadilan berasal dari Bahasa Arab yaitu *al-adalah*<sup>47</sup> dalam bahasa Indonesia keadilan bermakna keadilan yang merupakan kata sifat yaitu (perbuatan, perlakuan, dan sebagainya) yang adil.<sup>48</sup> Sedangkan di dalam bahasa Inggris, menurut etimologinya kata keadilan padanannya adalah *justice*.<sup>49</sup> Menurut istilah, *justice* berarti *the ideal in law by which judges*

<sup>45</sup> Lihat RUU Pelayanan Publik, jo Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/ KEP/ M.PAN/ 7/ 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

<sup>46</sup> Lebih lanjut, lihat Retminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 209-216

<sup>47</sup> Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta: PT. Hidakarya Agung, Tanpa Tahun), hlm. 258

<sup>48</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Ke-3, Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dik-Bud RI, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990)

<sup>49</sup> John M. Echols dan Hasan Shedily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 339

were expected to be guide<sup>50</sup> yang apabila diterjemahkan secara sederhana bermakna: adalah sesuatu yang diidamkan (dicita-citakan) di dalam hukum, yang keputusannya diharapkan dapat dijadikan pedoman.

Berdasarkan definisi keadilan sebagaimana terungkap di atas, dipahami bahwa konteks keadilan sungguh merupakan sesuatu yang "maha" luas, meliputi hukum, sosial, agama, dan lain sebagainya. Namun demikian terlepas dari itu, sesuatu hal yang pasti adalah bahwa prinsip keadilan merupakan tujuan hukum bagi setiap negara hukum. Prinsip keadilan menghendaki agar setiap tindakan institusi atau pejabat pemerintahan negara (daerah) senantiasa memperhatikan aspek keadilan dan kewajiban. Prinsip keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Oleh karena itu, setiap penyelenggara pemerintahan (daerah) dalam mengimplementasikan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini.

Menurut Aristoteles, keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antara manusia. Kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti sesuatu yang menurut hukum, namun dapat juga berarti sesuatu yang sebanding atau semestinya. Selanjutnya Aristoteles mengklasifikasikan keadilan ke dalam dua jenis, yaitu:

- (1) Keadilan sebagai keutamaan umum, yang melahirkan konsep keadilan umum (*iustitia universalis*);
- (2) Keadilan sebagai keutamaan khusus, yang melahirkan dua konsep keadilan yaitu keadilan distributif (*iustitia distributiva*) dan keadilan komutatif (*iustitia commutativa*).

<sup>50</sup> Hendry Pratt Fairchild, *Dictionary of Sociology*, New Jerry, Littlefield Adom Co., 1961, p. 165

Keadilan sebagai keutamaan umum yaitu ketaatan atau kepatuhan terhadap hukum alam<sup>51</sup> dan hukum positif. Oleh karena itu prinsip-prinsip keadilan dapat menuntut suatu koreksi dalam hukum positif, tetapi tidak dapat meniadakannya.<sup>52</sup> Jadi sepanjang seseorang mematuhi hukum alam dan hukum positif maka orang tersebut dapat dipandang telah menegakkan keadilan sebagai keutamaan umum. Sedangkan keadilan sebagai keutamaan khusus ditandai dengan sifat-sifat antara lain adanya hubungan baik antara orang yang satu dengan orang yang lainnya. Dalam keuntungan seharusnya diupayakan tercipta keseimbangan antara orang yang satu dengan yang lain, yang dalam hubungan dengan pengertian ini adalah pemerintah (daerah) dengan masyarakat.

Berkaitan dengan keadilan distributif dan keadilan komutatif yang diderivasi dari keadilan keutamaan khusus sebagaimana dikemukakan di atas, pada keadilan distributif (*justitia distributiva*) menuntut bahwa setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional.<sup>53</sup> Oleh karena itu, menurut keadilan distributif ini orang mendapatkan hak-haknya didasarkan atas pertimbangan antara lain jasa atau kemampuannya. Singkatnya yang dinilai adil di sini adalah apabila setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional. Jadi di sini

<sup>51</sup> Menurut Aristoteles, Hukum Alam adalah hukum yang berlaku secara universal dan berlangsung terus menerus dalam hubungannya dengan aturan-aturan alam. Hukum itu tidak pernah berubah, tidak pernah lenyap dan berlalu dengan sendirinya. Sedangkan hukum positif adalah hukum yang ditentukan oleh penguasa negara. Hukum itu harus ditaati, meskipun pada akhirnya ada di antara hukum-hukum itu yang tidak adil.

<sup>52</sup> Theo Huijbers OSC, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1982), hlm. 29

<sup>53</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 59.

yang dituntut adalah perimbangan, bukan kesamaan.<sup>54</sup>

Sementara keadilan komutatif (*justitia commutativa*) memberikan kepada setiap orang secara sama banyaknya. Dalam pergaulan di masyarakat keadilan komutatif merupakan kewajiban setiap orang terhadap sesamanya. Oleh karena itu pada keadilan komutatif yang dituntut adalah kesamaan. Yang adil dalam hal ini ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang status sosial dan sebagainya.<sup>55</sup>

Berdasarkan uraian di atas, memperhatikan kedua jenis keadilan (keadilan distributif dan keadilan komutatif) itu maka dapat dipahami jika keadilan distributif merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga masyarakat (merupakan urusan pembuat undang-undang untuk diperhatikan dalam penyusunan undang-undang), maka keadilan komutatif adalah merupakan urusan hakim. Hakim harus memperhatikan hubungan perorangan yang mempunyai kedudukan yang sama tanpa diskriminatif (*equality before the law*).<sup>56</sup> Atas dasar itulah maka sifat keadilan distributif adalah proporsional, sementara keadilan komutatif bersifat mutlak, karena memperhatikan kesamaan.

<sup>54</sup> Pemaknaan perimbangan, bukan kesamaan adalah, misalnya Pasal 30 ayat (1) UUD Negara RI 1945 disebutkan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Dalam hal ini bukan berarti bahwa setiap orang (siapa) tanpa kecuali dapat menjadi tentara atau polisi, melainkan hanya orang-orang yang berdasarkan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan untuk itu dapat memenuhinya/melulusinya. Oleh karena itu keadilan distributif ini merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga negara.

<sup>55</sup> Op. Cit., hlm. 59.

<sup>56</sup> Pasal 27 ayat (1) UUD Negara RI 1945, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Substansi pasal ini memberikan pemaknaan tentang "kesamaan", dan karenanya merupakan refleksi dari konsep keadilan komutatif.

Harapan masyarakat agar semua aturan hukum mencerminkan keadilan adalah kondisi ideal yang diharapkan. Walau dalam kenyataannya masih terdapat aturan hukum yang tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan. Dalam konteks keadilan hukum, hal tersebut dipandang sebagai deviasi dari yang seharusnya. Oleh karena itu, hukum harus dibuat atau dirumuskan secara seadil-adilnya.

Teori tentang keadilan yang dipandang relatif moderen dan mendapat apresiasi hangat dikalangan masyarakat luas adalah "A Theory of Justice" dari John Rawls. John Rawls adalah sosok yang dapat dikategorikan sebagai salah seorang pendukung keadilan formal. Konsistensinya dalam menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial bisa menjadi sinyal untuk itu. John Rawls percaya bahwa keadilan yang berbasiskan peraturan, bahkan sifatnya administratif formal sekalipun tetaplah penting karena pada dasarnya ia memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama. Singkatnya, keadilan formal menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat. Oleh karena itu eksistensi suatu masyarakat sangat tergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta institusi-institusi pendukungnya.

Menurut Rawls, walaupun diperlukan, keadilan formal tidak bisasepenuhnya dan mendorong terciptanya suatu masyarakat yang tertata baik (*well ordered society*). Suatu konsep keadilan hanya dapat secara efektif mengatur masyarakat apabila konsep bersangkutan dapat diterima secara umum, sedangkan keadilan formal cenderung dipaksakan secara

sepihak oleh penguasa. Oleh karena itu, betapun pentingnya keadilan formal, Rawls tidak ingin berhenti pada ranah ini, akan tetapi ia menyeberangi formalisme ini dengan merumuskan sebuah teori keadilan yang lebih memberi tempat kepada kepentingan semua pihak yang terjangkau kebijakan publik tertentu. Untuk itu ia percaya bahwa sebuah teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontraktual yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair. Oleh karena itu, seluruh gagasan Rawls mengenai keadilan serta pelbagai implikasinya dalam penataan sosial politik dan ekonomi harus ditempatkan dan dipahami dalam perspektif kontrak. Inti dari teori keadilan yang diajukan oleh John Rawls adalah "keadilan sebagai *fairness*", yang untuk mencapainya disyaratkan adanya posisi asli<sup>57</sup> dan pilihan terhadap prinsip-prinsip keadilan. Prinsip keadilan dasarnya adalah prioritas pada kebebasan dan kesetaraan. Kebebasan dan kesetaraan itu tercermin pada penataan politik dan ekonomi dimana semua orang termasuk yang tidak beruntung (*the worst off*) pun terlindungi.

<sup>57</sup> Menurut M.R. Zafer disarikan oleh Hamzah Baharuddin, Bahwa posisi asli sebagai langkah awal pelaksanaan keadilan adalah keadaan dimana manusia berhadapan dengan manusia lain dengan memandang semata-mata fitrah kemanusiaan yang sama. Posisi dimana setiap orang dipandang sama dalam kedudukan alamiahnya. Tidak ada sekat-sekat struktural yang membedakan manusia yang satu dengan yang lain. Dengan kata lain, posisi asli adalah kondisi dimana setiap orang memungkinkan untuk memanusiakan manusia. Posisi ini sebenarnya hanya sebuah fiksi, tetapi dibutuhkan agar setiap orang bisa memahami prinsip-prinsip keadilan yang dibangun tidak terkontaminasi dengan unsur-unsur yang tidak jujur. Tanpa pemahaman yang cukup mengenai posisi asli tersebut, mustahil diperoleh prinsip-prinsip keadilan yang benar, yang dapat diterima semua pihak. Oleh karena itu bertolak dari posisi asli orang akan tiba pada suatu persetujuan asli (*original agreement*)/ kontraktual tentang prinsip-prinsip keadilan, yang antara lain menyangkut pembagian hasil hidup bersama. dengan demikian, keadilan yang dihasilkan dari proses yang jujur, dimana setiap orang merasakan sebagai bagian dari posisi asli yang dihipotesiskan tersebut. Oleh Rawls disebut keadilan sebagai kejujuran (*justice as fairness*). Keadilan yang muncul dari lubuk hati manusia yang paling dalam (Op. Cit. hlm. 140)

Keadilan mempunyai kedudukan yang amat penting dalam setiap pergaulan masyarakat, baik pada ranah yang kecil maupun besar. Di Indonesia kata dan makna keadilan diakui secara eksplisit dalam Undang-UUD NRI 1945. Keadilan (sosial)<sup>58</sup> tidak hanya dinyatakan sebagai salah satu sila disamping empat sila lainnya dalam Pancasila, tetapi juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh *founding fathers* bangsa ini. Dalam pembukaan UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa: "...Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu kedailan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Dalam rangkaian kalimat filosofis itu juga ditegaskan bahwa Pemerintah Indonesia akan "...ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Konstruksi-konstruksi kalimat yang ada dalam pembukaan di atas (keadilan sosial) menunjukkan bahwa keadilan bukan saja harus dilaksanakan dalam masyarakat dan negara Indonesia, melainkan juga dalam masyarakat dunia.

Prinsip keadilan di negara Republik Indonesia bukan hanya di bidang kekuasaan yudikatif, tetapi juga dalam bidang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Setiap putusan hakim,

<sup>58</sup> Keadilan sosial adalah konsep tentang distribusi manfaat-manfaat yang diterima dari beban-beban melalui suatu masyarakat sebagaimana merupakan hasil dari institusi-institusi sosial utama sistem-sistem kepemilikan dan organisasi-organisasi publik. Keadilan ini berhubungan dengan permasalahan-permasalahan seperti pengaturan mengenai upah dan keuntungan, alokasi perumahan, obat-obatan, manfaat kesejahteraan dan sebagainya.

kebijaksanaan pemerintah atau pejabat eksekutif, dan undang-undang yang dihasilkan oleh DPR, berdasarkan perintah sila kedua dari Pancasila, wajib mencerminkan prinsip keadilan dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, setiap produk apakah dari bidang yudikatif, eksekutif dan legislatif, tidak boleh bertentangan atau melanggar sila kedua dari Pancasila. Sehubungan dengan itu, perlu diperhatikan tiga kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintahan (daerah) sebagai pemegang kekuasaan, yaitu pertama, kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan adil, jujur, dan bijaksana. Seluruh rakyat tanpa kecuali harus dapat merasakan nikmat keadilan yang timbul dari kekuasaan negara. Mislanya, implementasi kekuasaan negara dalam bidang politik dan pemerintahan. Semua masyarakat harus dapat memperoleh hak-hak secara adil tanpa sesuatu diskriminasi. Kedua, kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Hukum harus ditegakkan sebagaimana mestinya. Hukum berlaku bagi siapa saja, tanpa memandang kedudukan. Ketiga, kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.<sup>59</sup> Demikian halnya dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, nilai-nilai keadilan itu harus menjejawantah kepada warga masyarakat, hal itu dimaksudkan agar masyarakat benar-benar dapat merasakan adanya suatu kepastian, perlindungan, dan kemanfaatan hukum dalam memperoleh pelayanan publik dari pemerintah (daerah).

<sup>59</sup> Hamzah Baharuddin, Op. Cit., hlm. 145.

### 3. Good Governance

*Good governance* secara referensial ditemukan dalam berbagai istilah yang mengatributinya.<sup>60</sup> Diantara peristilahan dimaksud adalah antara lain: sistem pemerintahan layak<sup>61</sup>, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa<sup>62</sup>, pemerintahan yang baik<sup>63</sup>. Berdasarkan istilah-istilah yang telah dikemukakan di atas, apabila dicermati, maka dapat dipahami bahwa substansi dari *good governance* adalah tata kelola pemerintahan yang baik yang diselenggarakan secara bertanggung jawab (*accountable*).

Deskripsi lain dari *governance* juga dikemukakan oleh *World Bank* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*".<sup>64</sup> Sementara itu *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Rudi Setiyono, *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik: Prinsip-prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini*, (Jakarta: Kalam Nusantara dan Jurusan Pemerintahan, UNDIP, 2007), hlm. 11.

<sup>61</sup> Istilah ini dipergunakan oleh Panitia Seminar Hukum Nasional VII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", Diselenggarakan di Jakarta tanggal 12-15 Oktober 1999. Dalam laporannya pada halaman enam dinyatakan "Sistem pemerintahan layak (*good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal-hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan mitra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis.

<sup>62</sup> Miftah Toha, *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah, Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, (BPHN: Jakarta, 1999), hlm. 2

<sup>63</sup> Soewoto Mulyosudarmo sebagaimana dikutip oleh Hamzah Baharuddin, Op. Cit. hlm. 150

<sup>64</sup> *Governance* menurut *World Bank* diartikan sebagai "Tata Pemerintahan" yaitu: sikap dimana kekuasaan atau power itu digunakan untuk mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial dalam rangka melakukan pembangunan.

<sup>65</sup> Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi

Berdasarkan deskripsi sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa persoalan *governance* (*good governance*) sungguh mengandung muatan yang sarat dengan kompleksitas. Kompleksitas dimaksud tergambar secara visualistik dari pengertian yang menyebutkan bahwa apapun terjemahannya *good governance* menunjuk pada pemaknaan bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintahan. *Good governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi governing secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, LSM, swasta, maupun warga negara. Bahkan institusi non pemerintah, dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun (*governance without government*).<sup>66</sup>

Meskipun perspektif *governance* mengimplementasikan terjadinya pengurangan peran atau intervensi pemerintah namun pemerintah secara eksistensial sebagai suatu institusi tidak dapat dinafikan begitu saja. Dalam kerangka ini pemerintah dituntut untuk memposisikan keberdayaannya atau bersikap dalam hal keberlangsungan suatu proses *governance*, dalam konteks ini *government* atau pemerintah dituntut untuk berperan secara profesional dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam deskripsi di atas dapat pula dipahami bahwa secara substansial *governance* ditopang oleh ketiga komponen utama yaitu:

- (1) *Political governance*, yang dimaknai sebagai proses keputusan untuk formulasi kebijakan;

Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 4

<sup>66</sup> Agus Dwiyanto, Op. Cit., hlm. 79

- (2) *Economic governance*, yang didalamnya melingkupi proses pembuatan keputusan (*decision making process*) yang memfasilitasi terwujudnya *equity, proverty and quality of life*;
- (3) *Administrative governance* adalah dimaksudkan sebagai sistem implementasi proses kebijakan.<sup>67</sup>

Berdasarkan ketiga bangunan komponen *governance* di atas, yang dalam hal ini *governance* dalam kerangka institusi, menderivasi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat)<sup>68</sup>, yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sementara *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Di samping uraian di atas, secara teoretis *good governance* dapat pula dimaknai sebagai suatu proses yang mengorientasikan penyelenggaraan pemerintahan (daerah) pada pemencaran kekuatan dan kewenangan yang merata dalam seluruh elemen masyarakat agar dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi,

<sup>67</sup> Sand mengatakan bahwa *governance* tidak semata bersangkut paut dengan hukum dan politik, melainkan terkait pula dengan bidang ekonomi, teknologi dan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan institusi dan pengambilan keputusan. Lihat : Sand, "Changing Forms of Governance and The Rule of Law, Society and Its Law (Arena Working Papers: WP 00/ 14) dalam <[http:// www.arena.uid.no/ publications/ wp00-14.htm#-ftn137](http://www.arena.uid.no/publications/wp00-14.htm#-ftn137)> diakses 18 April 2012.

<sup>68</sup> *Society* (masyarakat) disebut pula sebagai "sektor ketiga" atau "sektor sukarela" lihat: Osborbe, David dan Ted Gebler, Op.Cit., hlm. 49-52

sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintahan (daerah).

Selain itu *good governance* juga bersubstansikan adanya tata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas (*stake holder*). Masyarakat turut berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan melalui instrumen-instrumen kelembagaan yang formal ataupun informal. Oleh karena itu *good governance* juga mengkriteriakan adanya suatu proses yang berkelanjutan (*sustainable process*) untuk mengakomodasi dan memediasi konflik-konflik kepentingan (*conflicts of interest*) yang ada dalam struktur kemasyarakatan sehingga dapat memperoleh suatu kesepakatan bersama. Dalam perkataan lain, dalam konteks *good governance*, upaya manajerial atau keprofesionalan dalam mengelola urusan-urusan (pelayanan) publik pada semua level pemerintahan (daerah) menjadi hal penting untuk dilakukan.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa baik di negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang, birokrasi pemerintah masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah, mulai dari peran mengatur kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu ke kelompok yang kurang mampu (*redistributive*), memberikan subsidi agar masyarakat mau melakukan kegiatan yang diinginkan oleh pemerintah (*distributive*), sampai pemberian pelayanan publik

(*public service*).<sup>69</sup> Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika ada pameo sebagaimana yang dikatakan oleh Stiglitz, *from birth to death, our lives are affected in count less ways by the activities of government*<sup>70</sup> yang artinya kurang lebih adalah sejak lahir sampai mati seorang warga negara tidak akan dapat melepaskan diri dari jangkauan birokrasi pemerintah.

*Good governance* sebagai suatu instrumen yang didalamnya terkandung berbagai prinsip-prinsip menduduki posisi yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Terhadap prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance*, *United Nation Development Program* (UNDP) merumuskannya ke dalam delapan prinsip yaitu :

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara lang-

<sup>69</sup> Karena itu, reformasi pemerintahan dari pola birokratik ke pemerintahan berorientasi pasar sebagaimana diunggulkan oleh Osborne & Gaebler (Infra Note 9), mengandung makna bahwa pengelolaan hidup bersama tidak diserahkan kepada mekanisme pasar melainkan tetap mengandalkan peran pemerintah.

Anthony Giddens berpendapat bahwa: "pasar . . . tidak akan dan tidak dapat menggantikan peran pemerintah, melainkan bagaimana tata pemerintahan terus-menerus diperbarui menurut kondisi-kondisi baru. . .". Baca sketsa pemikiran Giddens dalam Harry Priyono, Anthony Giddens: Suatu pengantar (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia [KPG], 2002), hlm. 71

<sup>70</sup> Stiglitz, *Economic of The Public Sector* (New York: WW Norton and Company Ltd., 1988), hlm. 1

sung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.

4. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. *Effectiveness dan efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.<sup>71</sup>

Sementara itu terdapat juga pandangan lain yang menyebut *good governance* memiliki 10 (sepuluh) prinsip (yang mirip dengan UNDP), yaitu :

1. Partisipasi. Warga memiliki hak dan mempergunakannya untuk menyampaikan pendapat, bersuara lantang atau tidak dalam proses perumusan kebijakan publik.
2. Penegakan hukum. Hukum diperlakukan tanpa kecuali,

<sup>71</sup> Agus Dwiyanto, dkk. Op. Cit., 2002, hlm. 165.

HAM dilindungi, dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

3. Transparansi. Penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Kesetaraan. Adanya peluang dan kesempatan yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/ berusaha.
5. Daya tanggap. Pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
6. Wawasan ke depan pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas.
7. Akuntabilitas. Laporan para penentu kebijakan kepada masyarakat.
8. Pengawasan publik. Terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.
9. Efektivitas dan efisien. Terselenggaranya kegiatan publik dengan sumberdaya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya adalah pelayanan yang mudah, cepat, murah dan tepat waktu.
10. Profesionalisme, tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.<sup>72</sup>

Atas dasar uraian tersebut, dapat dipahami bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain; negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Oleh karena *good governance* meliputi

<sup>72</sup> Op. cit. hlm. 7.

sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh (termasuk pada tataran pemerintahan daerah).

Jika dilihat dari ketiga domain dalam *governance* sebagaimana telah dikemukakan, tampaknya *state* menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance*, karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat (*society*), serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga terwujud *good governance*.

Memahami konsep *good governance* sebagaimana telah dibentangkan di atas, terdapat sejumlah prasyarat yang dapat dijadikan instrumen untuk mengamati sebuah tatanan pemerintahan yang demokratis dan bersih atau tidak, yaitu:

1. Akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan

yang pernah, sedang, bahkan akan dijalannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya, terutama yang berkaitan dengan jabatannya. Dalam konteks ini, si pemegang jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut sebagai "*public scrutiny*" (sarat publik), terutama yang dilakukan oleh media massa yang ada.

2. Rotasi Kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadi rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai-partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaannya biasanya rendah pula. Bahkan, peluang untuk itu sangat terbatas. Kalaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas di kalangan elit politik saja.
3. Rekrutmen Politik yang Terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa orang saja.

4. Pemilihan Umum. Dalam suatu negara demokrasi, Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.
5. Menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*). Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya.<sup>73</sup>

Berdasarkan pandangan di atas, terungkap bahwa pemerintahan yang baik dan bersih adalah pemerintahan yang dalam proses maupun hasil keputusannya benar-benar mencerminkan akuntabilitas, transparansi, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat (peran serta), dan hukum harus ditegakkan secara nyata. Oleh karena itulah nyatalah urgensi *good governance* dalam suatu penyelenggaraan

<sup>73</sup> Affan Gaffar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1985), hlm. 7-10

negara, sehingga dapat diyakini bahwa apabila prinsip-prinsip yang terkandung di dalam (prinsip-prinsip *good governance*) diinternalisasi oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) pada setiap aktivitasnya yang berpaut dengan pelayanan, maka pemenuhan kebutuhan (yang bermuara pada terciptanya kesejahteraan masyarakat) sebagai salah satu tujuan dari pelayanan publik akan terwujud. Dalam perkataan lain bahwa dalam hubungannya dengan objekajian penelitian ini eksistensi unsur-unsur *good governance* amat relevan untuk diimplementasikan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini diasumsikan bahwa *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) sangat memperhatikan aspek-aspek yang berorientasi pada pencapaian optimalisasi pelayanan publik yang berkualitas.

#### D. Sistem Pelayanan Publik

Sebagaimana telah dipahami sebelumnya bahwa pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, atau pemerintah adalah pelayan bagi masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.<sup>74</sup> Oleh karena itu pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan profesional. Pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk kategori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan BUMN/ BUMD. Ketiga komponen yang

<sup>74</sup> Rijaas Rasyid, Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, (Jakarta: PT. Pustaka, LP3ES, 1998), hlm. 139.

menangani sektor publik tersebut menyediakan pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, kependudukan dan catatan sipil, dan lain-lain.

Pelayanan publik oleh pemerintah daerah seperti diuraikan di atas adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi pemerintah menurut kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan kehidupannya sendiri. Oleh karena itu dalam rangka memberikan nuansa legalitas terhadap sistem pelayanan publik sebagaimana diuraikan di atas, diperlukan instrumen yuridis sebagai sarana kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (daerah).

UUD NRI 1945 menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan hendak mewujudkan cita hukum (*rechtsidee*) yang tidak lain adalah Pancasila, selanjutnya pokok-pokok pikiran itu dijabarkan oleh undang-undang dasar ke dalam ketentuan pasal-pasal. Cita hukum dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI 1945, dapat dipahami sebagai sebuah konstruksi pikir yang merupakan keharusan mengarahkan cita hukum yang diinginkan masyarakat.

Bruggink dalam bukunya "*Rechtsreflecties*" menyebutkan tiga macam keberlakuan hukum, yaitu:

- 1) Keberlakuan normatif atau keberlakuan formal kaidah hukum, yaitu jika suatu kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang didalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk. Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu kepada kaidah hukum umum, kaidah khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi;
- 2) Keberlakuan empiris kaidah hukum, yaitu warga masyarakat,

untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Keadaan ini dapat dinilai dari penelitian empiris;

- 3) Keberlakuan evaluatif kaidah hukum, yaitu jika kaidah hukum itu berdasarkan isinya dipandang bernilai. Dalam menentukan keadaan keberlakuan evaluatif, dapat didekati secara empiris dan cara keinsafan.<sup>75</sup>

Berkaitan dengan pandangan Bruggink, oleh Hans Kelsen dikatakan "*Efficacy of law means that man actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are to the legal norms are actually applied and obeyed*"<sup>76</sup> (Hukum "efektif" apabila keadaan yang berbuat sesuai dengan norma hukum yang mengharuskan mereka berbuat atau tidak berbuat, dengan kata lain norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi sesuai dengan perintah norma hukum). Agar supaya hukum dapat berfungsi dengan baik, maka ia harus mendapat keberlakuan. Dalam kaitan ini Soerjono Soekanto mengemukakan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap keberlakuan/ penegakan suatu aturan hukum, yaitu meliputi:

- (1) faktor hukumnya sendiri;
- (2) faktor penegak hukum;
- (3) faktor sarana atau fasilitas;
- (4) faktor masyarakat;
- (5) faktor kebudayaan.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Bruggink, *Rechtsreflecties*, Kluwer-Deventer, Terjemahan Arif Sidharta, Refleksi Tentang Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 149-152

<sup>76</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel dan Russel, 1973), hlm. 39

<sup>77</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm. 8.

Keberlakuan hukum diharapkan dapat memenuhi nilai-nilai dasar yang oleh Gustav Rodbrach, meliputi nilai keadilan (*rechtvaardigheid*), nilai kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan nilai kemanfaatan (*doelmatigheid*).

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa tujuan dan sarana merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh pemerintah dalam proses pelayanan publik. Sarana yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah instrumen peraturan perundang-undangan yang dalam bekerjanya diperlukan adanya sumber-sumber daya seperti dana, manusia dan sebagainya, guna mewujudkan/ tercapainya suatu tujuan. Oleh karena itu hukum telah bermakna kontrol sekaligus instrumen hukum dipergunakan sebagai instrumen pengawasan terhadap aktivitas/ fungsi pemerintah.

Suatu produk organisasi publik adalah pelayanan publik dan produk dari pelayanan publik di dalam negara hukum demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.

- (1) *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
- (2) *Responsibility* atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
- (3) *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma

yang berkembang dalam masyarakat.<sup>78</sup>

Sementara itu terdapat pandangan yang memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini, kinerja pelayanan publik terdiri dari produk, mutu, efisiensi, fleksibilitas dan kepuasan untuk ukuran jangka pendek; persaingan dan pengembangan untuk jangka menengah; serta kelangsungan hidup.<sup>79</sup>

Sejumlah karakteristik yang dikemukakan di atas, dapat diformulasi seperti berikut:

- (1) Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
- (2) Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
- (3) Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
- (4) Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
- (5) Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap peker-

<sup>78</sup> Lenvine, *Public Administration: Challenges Choice, Consequences* (Illionis: Scott Foreman, 1998), hlm. 188

<sup>79</sup> Gibson, James L., John M. Ivancevich, dan Jammes H. Donelly, *Organisasi dan Manajemen Perilaku, Struktur dan Proses* (Terjemahan), (Jakarta: Bina Rupa, 1996), hlm. 137

jaan dan peran mereka di dalam organisasi.

- (6) Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam ber-kompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
- (7) Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
- (8) Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis di dalam menghadapi segala perubahan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bawah untuk mengukur kualitas pelayanan publik dibutuhkan sejumlah indikator (*multi indicator*). Kualitas pelayanan publik dapat dicermati dari aspek proses pelayanan dan dari aspek *output* hasil pelayanan. Sebagai contoh, KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang sudah habis masa berlakunya dapat diperpanjang dengan cara pengiriman langsung KTP baru ke alamat pemiliknya.

Selama ini prosedur perpanjangan KTP sama seperti prosedur mencari KTP baru yang diawali dari surat pengantar Ketua RT, disahkan oleh Ketua RW kemudian dibawa ke kelurahan atau balai desa. Dari kelurahan mendapat surat yang dibawa ke kecamatan. Sesampai di kecamatan KTP diproses selama 5 hari, setelah KTP selesai kemudian dapat diambil oleh pemiliknya.

Sekedar perbandingan, di kota Adelaide, Australia Selatan ada contoh kasus menarik mengenai perpanjangan SIM (Surat Ijin Mengemudi) dan STNK (Surat Tanda Nomor Kendaraan). Satu minggu sebelum SIM dan STNK berakhir, pemilik SIM atau STNK akan menerima SIM atau STNK baru. Apabila dia masih membutuhkan SIM atau STNK, dia harus membayar kepada Departemen Transportasi sehingga SIM atau STNK tersebut valid. Sebaliknya,

apabila yang bersangkutan sudah tidak memerlukan SIM atau STNK, dia tidak perlu membayar dan konsekuensinya SIM atau STNK yang diterimanya tadi menjadi tidak berlaku.

Sebagai pengejawantahan dari pelayanan publik tersebut di atas, tentulah dalam pelaksanaannya disandarkan pada asas-asas yang terkandung dalam pelayanan publik itu sendiri, disamping asas-asas lain yang memiliki signifikansi dengan pelayanan publik

Berdasarkan Kepmen PAN No. 63/ 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan, dikemukakan bahwa asas-asas pelayanan meliputi :

1. Transparansi  
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas  
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional  
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif  
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak  
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

#### 6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Berdasarkan asas-asas pelayanan publik sebagaimana terurai di atas, ketika ditransformasi ke ranah pelayanan publik yang bersifat implementatif, maka muaranya harus berujung pada terpenuhinya suatu standar pelayanan.

Pelayanan publik mutlak memerlukan standarisasi pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggara pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima pelayanan. Standar pelayanan dimaksud, sekurang-kurangnya meliputi :

##### 1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

##### 2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

##### 3. Biaya pelayanan

Biaya/ tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

##### 4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

##### 5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

#### 6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Penetapan standarisasi pelayanan sebagaimana dimaksud di atas, sesungguhnya dimaksudkan untuk menghasilkan suatu *output* pelayanan yang optimal. Oleh karena itu, jika asas dan standar pelayanan publik ini dikorelasikan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance* maka tampak semakin jelas hubungan sangat intens di dalamnya. Oleh karena itu dengan menginternalisasi semua hal-hal tersebut, niscaya pelayanan publik yang berbasis *good governance* akan terfaktakan menjadi pelayanan publik yang berkualitas.



### BAGIAN KETIGA

## PARADIGMA BARU PELAYANAN PUBLIK

### A. Pelayanan Publik yang Akuntabel

Menurut J. Oekerson, *accountability means to give account or explain ones decesion or action to another authority and accept any consequences.*<sup>1</sup> Secara sederhana pandangan tersebut di atas bermakna bahwa akuntabilitas mengandung sebuah tindakan pertanggungjawaban yang berbentuk pelaporan atau penjelasan atas berbagai keputusan dan tindakan yang telah dilakukan kepada yang berwenang. Dalam hal ini, juga terkandung sebuah sikap untuk menerima berbagai konsekuensi atas keputusan dan tindakan yang telah dikeluarkan.

Mencermati pengertian di atas, maka secara substansial akuntabilitas memberikan makna sebagai sebuah pertanggungjawaban atas berbagai kebijakan dan tindakan yang dibuat dalam masyarakat. Artinya segala tindakan maupun keputusan yang dibuat sesuai dengan nilai, kebutuhan serta keinginan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu konsekuensi yuridis atas keputusan

<sup>1</sup> Ronald J. Oekerson, *Governance, Administration and Development Making The State Work*, (London: Macmillan, 2003), hlm. 75

dan tindakan yang diterima dari pemerintah sebagai hukum atau imbalan, juga sebuah bentuk dari akuntabilitas.

Selanjutnya Candler Ralph dan Plano mendefinisikan akuntabilitas sebagai "*refers to the institution of check and balances in administrative system*".<sup>2</sup> Akuntabilitas menunjukkan pada institusi tentang "*check and balance*" dalam sistem administrasi. Kemudian Finner menjelaskan akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara. Akuntabilitas ini menilai adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya.<sup>3</sup> Karenanya, akuntabilitas ini sering disebut sebagai tanggung jawab yang bersifat obyektif-responsibilitas (*objective responsibility*). Sifat ini bersumber dari adanya pengawasan (*external control*) yang memotivasi aparat (pemerintah) untuk bekerja keras sehingga prinsip *economy, efficiency and effectiveness* dari organisasi dapat tercapai.<sup>4</sup> Pemerintah dapat dikatakan *accountable*<sup>5</sup> apabila mereka dinilai secara obyektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatan, sikap dan tindakannya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan dimiliki itu berasal.

Memperhatikan uraian di atas, dipahami bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban dan menerapkan kinerja atas tindakan seseorang atau badan

<sup>2</sup> Candler Ralph C. and Plano Jack C., *The Public Administration Dictionary*, New York, Brisbane, Toronto, (Singapura: John Wiley & Sons, 1982), hlm. 107.

<sup>3</sup> Darwin Mahadjir, Dalam *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Editor Riza Noer Arfani, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 72.

<sup>4</sup> Islamy Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Hukum Administrasi Universitas Brawijaya, Malang, 1998), hlm. 16.

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 16.

hukum dan pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Demikian pula halnya dengan pelayan publik harus mempertanggungjawabkan seluruh tindakannya kepada masyarakat luas. Karena demikian akuntabilitas dapat dimaknai sebagai kewajiban seseorang atau badan/ organisasi sebagai pemegang amanah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara yuridis.

Diberbagai referensi, terdapat istilah lain yang sering disandingkan dengan *accountable* (akuntabel), yaitu *responsibility* atau *responsiveness* (responsibilitas). Menurut Hughes, *responsiveness describes the quality of interaction between public administration and the client*.<sup>6</sup> *Responsiveness* menggambarkan kualitas interaksi antara pemerintah daerah dengan masyarakat.

Hal ini berarti responsivitas dapat dilihat dari sejauh mana kebutuhan, masalah, tuntutan, dan aspirasi masyarakat dapat dipuaskan dalam bingkai kebijakan, komprehensivitas dan assesibilitas administrasi, terbukanya administrasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan semakin memberikan nilai akuntabilitas yang tinggi.

Selanjutnya B.C. Smith mendefinisikan responsivitas (*responsiveness*) sebagai "*ability to provide what people demand, in this sense it is an efficient way of managing local affairs and providing local service*".<sup>7</sup> Responsivitas merupakan kemampuan (*ability*) untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan rakyat. Dalam

<sup>6</sup> E. Hughes Owen, *Public Management and Administration an Introduction*, (New York: St. Martin Press, 1992), hlm. 248

<sup>7</sup> B.C. Smith, Op. Cit., hlm. 28

pengertian ini responsivitas merupakan suatu cara yang efisien dalam memenage urusan lokal dan memberikan layanan lokal. Karenanya Pemerintah Daerah (*local government*) dapat dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, manakala kebutuhan masyarakat tersebut diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan lokal yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kepentingan lokal. Oleh karena itu, pemerintah (daerah) dapat dikatakan bertanggung jawab jika mereka dinilai mempunyai responsivitas (daya tanggap) yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi masyarakat yang dilayaninya. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan masyarakat, dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya. Ia dapat menangkap masalah yang dihadapi masyarakat, dan berusaha untuk mencari solusinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi.

Berdasarkan uraian di atas, Smith mengemukakan adanya tiga kriteria akuntabilitas, yaitu: (1) *The release of information, whether through a duty information* (Adanya keterbukaan/ transparansi dalam pengambilan keputusan/ kebijakan, keterbukaan ini harus dijadikan dengan release informasi melalui suatu informasi yang bisa diakses oleh masyarakat), (2) *The existence and clarity of criteria for evaluating conduct. These are lacking, for instance, in relation to the accountability of minister to parliament* (Keberadaan dan kejelasan ukuran-ukuran untuk melakukan evaluasi. Sebagai contoh, dalam hubungan dengan tanggung jawab pelayanan publik). (3) *The availability of sactions or remedies is fault is found* (Ketersediaan sanksi atau memperbaiki jika kesalahan ditemukan).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> B.C. Smith, *Ibid.*, hlm. 130

Berkaitan dengan akuntabilitas ini, oleh Nisjar dibedakan dalam tiga macam tipe, yaitu akuntabilitas politik, ekonomi dan hukum. Akuntabilitas politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem Pemilu. Sistem politik "multipartai" dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya daripada pemerintahan dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas keuangan, artinya adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Sementara akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus mendapat keyakinan bahwa pemerintah dapat bertanggung jawab secara hukum atas tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.<sup>9</sup>

Sementara itu, Lembaga Administrasi Negara membedakan akuntabilitas ke dalam tujuh macam, yaitu:

- (1) *Traditional* atau *regularity accountability* memfokus pada transaksi-transaksi reguler atau transaksi-transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku terutama yang terkait dengan peraturan fiskal dan peraturan pelaksanaan administrasi. Akuntabilitas ini sering pula disebut "*compliance accountability*".
- (2) *Managerial accountability*, menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber-sumber daya lainnya.
- (3) *Program accountability*, memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah.

<sup>9</sup> Nisjar S. Karhi, Beberapa Catatan Tentang *Good Governance* (Jurnal Administrasi Pembangunan: Vol. 1 No. 2 Tahun 1991), hlm. 119.

- (4) *Process accountability*, memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas-aktivitas organisasi.
- (5) Akuntabilitas keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan.
- (6) Akuntabilitas manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil-hasil kegiatan pemerintah.
- (7) Akuntabilitas prosedural, yaitu pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa seorang pejabat (pemerintah) yang akuntabel adalah jika bertanggung jawab tidak hanya terhadap yang dilakukan, tetapi juga terhadap kinerja organisasi (*agency*) secara keseluruhan. Berkaitan dengan akuntabilitas pelayanan publik sesungguhnya berpaut dengan bagaimana birokrasi publik (*agencis*) mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik di dalam mendefinisikan dan manage harapan-harapan publik (masyarakat) tapi juga tergantung pada kemampuan masyarakat dalam melakukan kontrol/ pengawasan atas harapan-harapan yang telah didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun organisasi non pemerintah (LSM) dan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah (daerah) dapat dikatakan akuntabel jika mereka dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan masyarakat.

<sup>10</sup> Anonim, Akuntabilitas dan *Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (Jakarta: 2003), hlm. 26-27.

## B. Paradigma Baru Pelayanan Publik

*An English Indonesian Dictionary*, karya John M. Echols, kata *paradigm* dimaknakan sebagai model atau pola.<sup>11</sup> Sementara istilah *paradigma* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai suatu model dalam teori ilmu pengetahuan, atau sebagai kerangka berfikir.<sup>12</sup> Selanjutnya Thomas S. Kuhn (*The Structure of Scietific Revolutions*) sebagaimana dikutip oleh Akira Iida bahwa: *Kuhn utilized the concept of "the paradigm" to explain such scietific revolutions.* (Kuhn mempergunakan konsep *paradigma* untuk menjelaskan sesuatu dalam revolusi/ perubahan ilmiah).<sup>13</sup>

Oleh karena itu berdasarkan pengertian-pengertian yang telah dikemukakan di atas, dalam konteks objek kajian penelitian ini *paradigma* baru dimaksudkan sebagai telah terjadinya suatu perubahan terhadap model pelayanan publik. Konsep pelayanan publik yang selama ini dikenal dengan pendekatan model administrasi publik tradisional telah bergeser kepada model manajemen publik baru yang lebih moderen. Dinamika pelayanan publik ini dibenarkan oleh Denhard, dengan mengatakan bahwa: menurut perspektif teoretik, telah terjadi pergeseran *paradigma* pelayanan publik dari *old public administration* ke model *new public management*, dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, Op. Cit., 1995, hlm. 417.

<sup>12</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hlm. 417.

<sup>13</sup> Akira Iida, *Paradigm Theory and Policy Making*, (Singapura: Tuttle, 2004), hlm. 39.

<sup>14</sup> A.G. Subarsono, Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif dan Nonpartisan Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm. 143.

Model *new public service*, pelayanan publik dilandaskan pada teori demokrasi, yang mengajarkan adanya egaliter (perataan) atau persamaan hak antara warga Negara, dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai (kepentingan) yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah (daerah) yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kegiatan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Oleh karena itu, dalam model ini pemerintah bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai peraturan perundang-undangan, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Penggambaran lebih jelas mengenai uraian di atas, dapat dilihat pada tabel berikut ini.<sup>15</sup>

Tabel 1  
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

| Aspek                     | Old Public Administration                                                                           | New Public Administration                                      | New Public Service                                                 |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Dasar teoritis            | Teori politik                                                                                       | Teori ekonomi                                                  | Teori demokrasi                                                    |
| Konsep kepentingan public | Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan | Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu | Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai |

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

|                                                 |                                 |                                                                     |                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab? | Klien (Clients) dan pemilih     | Pelanggan (Customers)                                               | Warga Negara (Citizens)                                                                                          |
| Peran pemerintah                                | Pengayuh (Rowing)               | Mengarahkan (Steering)                                              | Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas                        |
| Akuntabilitas                                   | Menurut hirarkhi administrative | Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (customers) | Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara |

Sumber : Denhardt dan Denhardt, 2003:28<sup>16</sup>

Dasar teori pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* sebagaimana digambarkan di atas adalah pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus senantiasa berubah mengiringi dinamika perkembangan masyarakat.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat non diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoretis yang digunakan, yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan masyarakat tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Hal ini berarti setiap masyarakat diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan

<sup>16</sup> Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, *New Public Service, Serving, Not Steering*, (London: ME. Sharpe, 2003), hlm. 28.

pemerintah (daerah) untuk menerima pelayanan publik sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara pemerintah dengan masyarakat adalah hubungan impersonal (tidak bersifat pribadi) sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Menurut Albrecht dan Zemke, sebagaimana dikutip oleh Soubarsono, bahwa pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek (yaitu: sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan). Oleh karena itu harus didukung oleh, sistem pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah dideteksi. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi (pemerintah) harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.<sup>17</sup>

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain : tingkat kompetensi aparat, kualitas dan kuantitas, sarana dan prasarana yang dipergunakan dalam mendukung proses pelayanan, budaya birokrasi dan sebagainya. Kompetensi aparat pemerintah merupakan akumulasi dari sejumlah sub-variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman bekerja, dan variasi pelatihan yang telah diterima. Sementara kualitas dan kuantitas instrumen yang digunakan akan mempengaruhi prosedur, kecepatan proses, dan kualitas keluaran (*output*) yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi moderen seperti komputer, maka

<sup>17</sup> Ibid, hlm. 145.

metode dan prosedur pelayanan akan berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Oleh karena itu dengan mengadopsi teknologi modern dapat menghasilkan output yang lebih banyak dan berkualitas dalam waktu yang relatif lebih cepat.

### C. Desentralisasi Pelayanan Publik

Salah satu perubahan penting yang terjadi pasca runtuhnya rezim orde baru adalah terjadinya perubahan sistem pemerintahan daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya UU No. 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Telah diketahui bahwa otonomi sebagai pengejawantahan dari sistem desentralisasi melahirkan wewenang bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri secara penuh, kecuali hal-hal yang telah ditentukan oleh UU No. 32/ 2004 sebagai urusan pemerintah (pusat).<sup>18</sup> Oleh karena itulah melalui UU No. 32/ 2004 diderivasi prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prinsip otonomi seluas-luasnya membuka ruang bagi Pemerintah Daerah untuk secara leluasa (namun tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan) untuk memberikan pelayanan kepada publik demi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan, daerah diberikan wewenang mengurus dan mengatur semua urusan yang menjadi urusan pemerintah (pusat) sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

<sup>18</sup> Dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) ditegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, (f) agama.

Berkaitan dengan itu menurut Soehino sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna, bahwa kepada daerah diserahkan urusan sebanyak mungkin menjadi urusan rumah tangga sendiri. Atas dasar itu otonomi daerah yang seluas-luasnya mencakupi beberapa hal, yaitu: pertama, segenap urusan pemerintahan yang tidak dimaktub sebagai wewenang pemerintah pusat beralih menjadi urusan rumah tangga daerah otonom. Kedua, urusan penyelenggaraan rumah tangga (otonomi) sebanyak mungkin diserahkan kepada daerah otonom, kecuali apa yang secara tegas dimaktub sebagai wewenang pemerintah pusat. ketiga, betapapun luas cakupan otonomi daerah, keluasan dimaksud tetap dalam lingkup Negara Kesatuan.<sup>19</sup>

Sejalan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Oleh karena itu isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata dan bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 139

<sup>20</sup> Goetsch dan Davis, *Prilaku dalam Organisasi*, Terjemahan Agus Dharma, Jakarta, 1996, hal. 51. Bandingkan dengan Fandy Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta, Andi, 1996, hal. 51 dan Christopher Lovelock, *Service Marketing, Second Edition*, New York, Printice Hall, p.84-85

Seiringdenganprinsip-prinsiptersebutdiatas,penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah (pusat). Dalam makna yang lebih spesifik daerah harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara demi tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu, diberikan pula standar (misalnya standar pelayanan prima), arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pula pemerintah (pusat) wajib memberikan fasilitas berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan Pemerintah Daerah senantiasa menjadikan asas otonomi sebagai pijakannya. Bahkan lebih dari itu, sebagai salah satu bentuk harmonisasi dari pelaksanaan asas pemerintahan daerah dan prinsip-prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung

jawab, dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ditegaskan bahwa penyelenggara wajib menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu:

- a. kesederhanaan;
- b. kejelasan;
- c. kepastian dan tepat waktu;
- d. akurasi;
- e. tidak diskriminatif;
- f. bertanggung jawab;
- g. kelengkapan sarana dan prasarana
- h. kemudahan akses;
- i. kejujuran;
- j. kecermatan;
- k. kedisiplinan, kesopanan dan keramahan;
- l. keamanan dan kenyamanan.

Tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Pelayanan publik tersebut disediakan oleh Pemerintah Daerah dan dibiayai oleh pajak dan retribusi yang dibayarkan oleh masyarakat maupun dari pembiayaan yang berasal dari pemerintah (pusat). Pengaturan dan pengurusan pelayanan publik yang demikian menjadi tugas utama Pemerintah Daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa esensi dari otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diasumsikan memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai potensi dan kebutuhan

daerah. Pengetahuan terhadap potensi dan kebutuhan daerah ini akan meningkatkan efisiensi, efektivitas dan daya tanggap (*responsibility*) dalam pelayanan publik di masing-masing daerah. Pada akhirnya kualitas pelayanan publik yang dihasilkan juga semakin memenuhi permintaan dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, hubungan antara desentralisasi dengan pelayanan publik dapat dijelaskan dalam beberapa hal, yaitu:

- (1) masyarakat dapat lebih mudah berpartisipasi (berperan serta) dalam pembuatan keputusan (kebijakan) pada tingkat lokal (daerah), karena langsung berpengaruh terhadap masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik akan meningkatkan akseptasi dan dukungan (legitimasi) dari masyarakat. Sebaliknya jika partisipasi masyarakat daerah rendah, dapat menyebabkan resistensi masyarakat terhadap pelayanan publik;
- (2) komunikasi dan informasi (hubungan) antara pemerintah dan masyarakat akan lebih intens dan mudah. Desentralisasi (telah) memindahkan fokus pemerintahan dari pusat ke daerah. Semakin dekatnya jarak antara masyarakat dan pemerintah daerah akan menyebabkan komunikasi yang semakin komunikatif (gangguan komunikasi juga dapat dikurangi). Masyarakat yang terinformasi dengan baik juga akan menerima pelayanan publik secara baik. Hal ini tentu saja akan mengurangi distorsi informasi dan komunikasi antara Pemerintah Daerah dan masyarakat;
- (3) Performance Pemerintah Daerah akan lebih akuntable karena kesadaran dan kepercayaan masyarakat yang tinggi. Desentralisasi pada esensinya adalah meningkatkan pengawasan

masyarakat dalam pelayanan publik. Pengawasan masyarakat dimungkinkan karena tingkat kesadaran dan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Daerah. Semakin tinggi pengawasan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah dalam proses pelayanan publik, maka semakin tinggi pula tingkat akuntabilitas pemerintahan;

- (4) Salah satu fungsi dari desentralisasi adalah penguatan lembaga-lembaga lokal. Dalam pelayanan publik, lembaga-lembaga lokal tersebut merupakan wadah artikulasi kepentingan masyarakat dan wadah pengawasan pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah.<sup>21</sup>

Desentralisasi diyakini mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat daerah manakala esensi otonomi daerah diartikulasikan sebagai otonomi masyarakat, dan bukan hanya otonomi bagi Pemerintah Daerah. Dalam konteks ini otonomi daerah dengan prinsip seluas-luasnya harus mampu membuka akses bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam menentukan sendiri arah kebijakan dan pertumbuhan, *includ* perubahan sistem yang dapat mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Kedudukan Pemerintah Daerah Sebagai Pelayan Publik**

Sebelum menguraikan secara spesifik mengenai kedudukan Pemerintah Daerah sebagai pelayan publik, terlebih dahulu akan dibentangkan beberapa hal yang terkait dengan eksistensi pemerintahan dalam perspektif bernegara. Istilah pemerintah dan pemerintahan terkadang dikacaukan dalam penggunaannya, padahal keduanya memiliki perbedaan, meskipun pada saat yang sama

<sup>21</sup> Eko Prasajo, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara model demokrasi lokal dan efisiensi struktural* (Jakarta : FISIP-UI, 2006), hlm. 21

juga mempunyai keterkaitan, oleh karena itu penting untuk menguraikannya.

Istilah pemerintah berasal dari kata "perintah" yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu, atau sesuatu yang dilakukan.<sup>22</sup> Sedangkan pemerintahan adalah obyek yang mendapat imbuhan akhiran dari kata pemerintah yang berarti melakukan tugas atau kegiatan pemerintah. Merujuk pada deskripsi di atas, secara etimologis dapat dipahami bahwa "pemerintahan" berasal dari kata "pemerintah", sementara "pemerintah" berasal dari kata "perintah". Oleh karena itu dapat dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
- 2) Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara;
- 3) Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.<sup>23</sup>

Batasan kata "pemerintah" di atas, menunjukkan badan atau organ atau alat perlengkapan dalam keadaan statis, sedangkan "pemerintahan" menunjuk kepada kegiatan yang diselenggarakan oleh badan atau organ atau alat perlengkapan Negara, dengan demikian, pemerintah dalam keadaan bergerak (dinamis), atau dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya itu disebut dengan pemerintahan. Pengertian ini tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Yamin, bahwa pemerintah diartikan sebagai jawatan atau aparatur, dan pemerintahan diartikan sebagai tugas-kewa-

<sup>22</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Kedua), (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hlm. 756.

<sup>23</sup> S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 3; Lihat juga A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi), (Jakarta, 1990), hlm. 115

jiban alat negara.<sup>24</sup> Apabila pengertian pemerintahan ditilik dari perspektif luasnya kewenangan, maka dapat dibedakan atas pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah meliputi segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional (*national goal*). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintah hanya bertindak sebagai badan eksekutif dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan.<sup>25</sup> Disamping itu terdapat juga pandangan yang mengemukakan bahwa pemerintahan adalah keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi, dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif dan jabatan suprastruktur lainnya<sup>26</sup>. Jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.<sup>27</sup> Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan

<sup>24</sup> Muh. Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 182

<sup>25</sup> Talisiduha (Moharis Kapukong), Penggunaan Hak Prakarsa dalam Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD (Tesis), 2000, hal. 27.

<sup>26</sup> Memahami pemikiran yang pernah diungkapkan oleh J.H.A. Logemann, bahwa dalam hubungannya dengan negara fungsi itu disebut jabatan, itulah sebabnya negara juga disebut sebagai organisasi jabatan. Yang dimaksud dengan jabatan adalah lingkungan kerja yang dibatasi dan tahan lama (awet) yang disediakan untuk ditempati oleh orang atau sekelompok orang yang ditunjuk dan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Jabatan bagi pemangku jabatan (pejabat) hanya mengikat jabatan manakala ia melakukan tindakan jabatan (*amsthandeling*) dengan demikian pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, akan tetapi atas nama jabatan yang diwakilinya. (Dikutip dari Aminuddin Ilmar, Materi Kuliah Hukum Tata Negara Lanjutan pada Program Pascasarjana PPS-UNHAS, Makassar, tanggal 3 Mei 2000).

<sup>27</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII): Yogyakarta, 2001), hlm. 100.

legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain dapat dikategorikan atau disebut sebagai pemerintah dalam arti umum atau luas (*government in the broad sense*).<sup>28</sup>

Istilah *government* juga dikenal di Inggris dan Prancis dengan istilah *gouvernement*, kedua istilah tersebut berasal dari kata latin yaitu *grubernaculum* yang berarti penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang. Penggunaan istilah *government* dan *gouvernement* (di Inggris dan Prancis) tidak membedakan kedua istilah pemerintah dan pemerintahan.<sup>29</sup> Namun demikian, apabila merujuk pada pendapat Samuel Edward Finer dalam bukunya *Comparative Government* sebetulnya dikenal adanya pengertian pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas maupun pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut Finer pada istilah *government* terkandung empat makna, yaitu:

- (1) menunjukkan kegiatan atau proses memerintah yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*);
- (2) menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*);
- (3) menunjukkan orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charged with the duty of governing*);
- (4) menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method of system by which a particular society is governed*).<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Ibid, hlm. 101.

<sup>29</sup> Inu Kencana Syafie, Pengantar Ilmu Pemerintahan, (Jakarta: PT. Eresco, 1991), hlm. 13.

<sup>30</sup> S. Pamudji, Op. Cit., 1994, hlm. 5.

Pengertian pemerintah memiliki pemaknaan yang relatif, artinya jika orientasi pemikiran diarahkan kepada pelaksanaan tugas oleh lembaga-lembaga negara seperti badan eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka hal itu mengandung pengertian pemerintahan dalam arti luas, tetapi jika pelaksanaan fungsi/ tugas hanya dilakukan oleh eksekutif beserta organ-organnya, maka hal itu diartikan sebagai pemerintahan dalam arti sempit. Hal ini bersesuaian dengan Teori Tripaja (*Trias Politica*) yang dipopulerkan oleh Montesquieu, bahwa pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif, pemerintahan dalam arti sempit yaitu aktivitas/ kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif.<sup>31</sup> Selanjutnya, dengan berlandaskan pada ajaran trias politica dari Montesquieu, Strong beranggapan bahwa pemerintah dalam arti luas meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas yaitu kegiatan yang diselenggarakan oleh kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>32</sup>

Mencermati uraian di atas, dirumuskan bahwa pemerintah dalam arti luas meliputi keseluruhan atau semua alat perlengkapan atau organ negara, sementara pemerintahan dalam arti luas meliputi semua tugas dan kewajiban yang diselenggarakan oleh keseluruhan alat perlengkapan/ organ negara. Selanjutnya pemerintah dalam arti sempit hanyalah terdiri atas alat perlengkapan/ organ negara yang memegang kekuasaan eksekutif, sementara pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi kegiatan dalam lingkungan kekuasaan eksekutif.

<sup>31</sup> Inu Kencana Syafie, Op. Cit., hlm. 118

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 119

Membincang mengenai otonomi daerah, berarti pada saat yang sama mempersoalkan penyelenggaraan pemerintahan (daerah). Dalam konteks negara kesatuan (*unitary*), penyelenggaraan pemerintahan tersebut dibingkai dalam suatu sistem yang tidak terpisahkan antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah. Demikian halnya dalam NKRI, Pemerintah Daerah merupakan bagian integral dari pemerintah pusat (*not the state in the state*). Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merupakan suatu institusi yang secara eksistensial (menurut kedudukannya) sengaja dibentuk dengan memperengkapinya sejumlah wewenang untuk melaksanakan pelayanan publik sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan (daerah).

Pemerintah daerah<sup>33</sup> yang telah "dipersenjatai" dengan otonomi, semakin memperkuat kedudukannya di dalam mengimplementasikan wewenang yang dimilikinya secara mandiri. Namun demikian, satu hal yang patut diingat bahwa otonomi bukan sekedar hanya pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan administrasi negara (*administratief rechtelijk*) ia merupakan pelaksanaan dasar-dasar bernegara dan satuan organisasi negara.<sup>34</sup> Salah satu tujuan dari otonomi daerah; adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan untuk mewujudkan suatu kesejahteraan masyarakat melalui instrumen pelayanan

<sup>33</sup> Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan menurut UU No. 32/ 2004, yang dimaksud : perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah (Pasal 1 ayat (3)). Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>34</sup> Bagir Manan, Op. Cit, 2002, hlm. 24.

publik dituntut adanya badan/ institusi yang dapat mengorganisir atau memenej seluruh kegiatan agar dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan.

Dalam UU No. 32/ 2004, Bab IV Bagian Kesatu tentang Penyelenggara Pemerintahan pada Pasal 19, disebutkan adanya penyelenggara pemerintah pusat dan penyelenggara pemerintah daerah, yaitu :

Ayat (1) : Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang Wakil Presiden, dan oleh menteri negara.

Ayat (2) : Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, dikenal adanya 2 (dua) bentuk susunan/ struktur penyelenggara pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, yang terdiri atas, presiden, wakil presiden dan para menteri. Sementara Pemerintah Daerah terdiri atas kepala daerah, dalam hal ini gubernur, walikota/ bupati.

Kepala daerah (eksekutif) sebagai kepala pemerintahan daerah merupakan jabatan publik yang dijabat oleh seorang gubernur, bupati/ walikota yang dipilih secara langsung melalui pilkada<sup>35</sup>, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 24 ayat (5) : Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa salah satu penyelenggara pemerintahan daerah adalah kepala daerah atau dalam

<sup>35</sup> Yang dimaksud dengan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum).

terminologi "*trias politica*"-nya Montesquieu lazim disebut eksekutif yang memiliki tugas/ kekuasaan pemerintah tersebut di atas, relevan untuk dikemukakan beberapa teori yang juga membicarakan mengenai kekuasaan pemerintahan.<sup>36</sup>

Teori Tri Praja (*Trias Politica*) yang dikemukakan oleh Montesquieu memisahkan kekuasaan ke dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu: kekuasaan legislatif/ pembentuk undang-undang (*legislative power/ wetgeving*), kekuasaan yudikatif/ peradilan (*judicial power/ rechtspraak*), dan kekuasaan eksekutif/ pelaksana undang-undang (*executive power/ uit voering*).<sup>37</sup>

Masalah pemisahan kekuasaan (*machteusheiding/ sharing of power*) sebenarnya pertama kali diperkenalkan oleh Aristoteles, kemudian John Locke dan akhirnya lebih dipopulerkan oleh Montesquieu (1689-1775) di Perancis yang terkenal dengan Teori *Trias Politica* sebagaimana tercakup dalam bukunya *L'esprit Des Lois* (1748) yang pada pokoknya memisahkan kekuasaan negara antara satu dengan lain.<sup>38</sup> Selanjutnya Van Vollenhoven juga memperkenalkan Teori Catur Praja dengan membagi kekuasaan ke dalam 4 (empat) bentuk, yaitu *bestuur* (pemerintahan), kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara, *policy* yaitu kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara, *rechtspraak* (peradilan) yaitu kekuasaan untuk menjamin

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 127.

<sup>37</sup> S. Pamudji, Op. Cit., 1994, hal. 24, Lihat juga Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD*, (Bandung: Tarsito, 1996), hlm. 1, Azhary, *Negara Hukum Indonesia : Analisis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995), hlm. 28 dan Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), hal. 51.

<sup>38</sup> Pangerang Moenta, A., *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, Disertasi, Universitas Pajajaran Bandung, 1999, hal. 50.

keadilan di dalam negara, dan *regeling* (peraturan perundang-undangan) yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

Kemudian, Teori Dwi Praja yang diperkenalkan oleh A.M. Donner, suatu teori yang cukup berpengaruh pada paham hukum administrasi moderen, yaitu bagaimanapun juga penyelenggara pemerintahan dalam suatu negara dijalankan secara nyata dan aktif oleh 2 (dua) golongan alat-alat pemerintahan. Oleh karena itu teori ini membagi fungsi pemerintahan ke dalam 2 (dua) ranah, yaitu: Badan-badan pemerintahan/ di pusat yang menentukan haluan negara/ tugas dan politik negara (*policy making/ raak en doelstelling*) dan instansi/ alat-alat pemerintah yang menyelenggarakan tugas yang telah ditentukan, yaitu merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*executing/ vitvoering/ taak vervulling*).<sup>40</sup> Sejalan dengan fungsi yang diemban oleh pemerintah/ administrasi negara tersebut, Syamsul Bachrie mengungkapkan bahwa fungsi aparat administrasi negara, disamping melaksanakan tugas pemerintahan, juga melaksanakan tugas pembangunan. Dalam melaksanakan tugas pembangunan inilah aparat administrasi negara tersebut dituntut untuk memberikan pelayan (pelayanan publik) kepada masyarakat secara optimal (*public service*) dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>41</sup>

Mengacu pada pemaparan beberapa teori di atas, nyatalah bahwa pembagian kekuasaan/ pemisahan kekuasaan tidak terbatas

<sup>39</sup> Y.W. Sunindhia, Op. Cit., hlm. 51

<sup>40</sup> Ateng Syafruddin, Op. Cit., hlm. 3

<sup>41</sup> Syamsul Bachrie, Keputusan Tata Usaha Negara Selaku Sarana Hukum Pemerintahan, (Naskah, Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perburuhan pada FH-UNHAS, Makassar, tanggal 4 September 2007), hlm. 3

pada aparaturnegara di pusat, akan tetapi juga demikian halnya bagi alat perlengkapan publik yang lebih rendah. Hal ini sejalan dengan pandangan yang menyatakan bahwa: Bagi negara yang menganut pembagian kekuasaan atas dasar sistem desentralisasi, keadaan pembedaan kekuasaan itu tidak saja terjadi di pusat pemerintahan (*central government*), melainkan juga terdapat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah, sistem pemerintahan yang dilakukan di daerah-daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan kekuasaan seluruh wilayah negara, kalau di dalam pemerintahan daerah kedua golongan alat-alat/ organ pemerintahan yang dimaksud di atas adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>42</sup> Dalam kaitannya dengan objek penelitian ini, penting untuk ditegaskan mengenai eksistensi dan tugas dari Pemerintah Daerah melalui penerapan teori-teori fungsi dan pemisahan kekuasaan di atas, sebab eksistensi dan tugas yang diemban oleh pemerintah daerah tidak termasuk sebagai fungsi institusi (daerah) lainnya, seperti institusi legislatif daerah.

Telah diuraikan sebelumnya, bahwa pada ranah pemerintah (pusat) terdiri atas presiden, wakil presiden dan para menteri, sedangkan untuk ranah pemerintah daerah terdiri atas gubernur, bupati/ walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 25 UU No. 32/ 2004<sup>43</sup> ditetapkan tugas dan wewenang kepala daerah (eksekutif) yaitu:

<sup>42</sup> Ateng Syafruddin, Op. Cit, hlm. 4

<sup>43</sup> Terhadap Pasal 25, jika dibandingkan dengan Pasal 13 UUU No. 32/ 2004, maka Pasal 25 hanya menunjuk pada tugas dan wewenang (bukan kewajiban) kepala daerah (provinsi dan kabupaten/ kota), sedangkan Pasal 13 khusus menunjuk urusan wajib bagi pemerintah daerah provinsi). Adapun Pasal 14 UU No. 32/ 2004 mengatur mengenai urusan wajib bagi pemerintah kabupaten/ kota.

- a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c) menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPR;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu bupati/ walikota (eksekutif daerah) selaku penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga memiliki urusan wajib yang meliputi:

- (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- (2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- (4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- (5) penanganan bidang kesehatan;
- (6) penyelenggaraan pendidikan;
- (7) penanggulangan masalah sosial;
- (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- (9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- (10) pengendalian lingkungan hidup;

- (11) pelayanan pertanahan;
- (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- (14) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- (15) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota sebagaimana telah dikemukakan di atas, secara lebih konkrit diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/ kota berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:

- (1) pendidikan;
- (2) kesehatan;
- (3) lingkungan hidup;
- (4) penanaman modal;
- (5) penataan ruang;
- (6) perencanaan pembangunan;
- (7) perumahan;
- (8) kepemudaan dan olah raga;
- (9) penanaman modal;
- (10) koperasi, usaha kecil dan menengah;
- (11) kependudukan dan catatan sipil;

<sup>44</sup> Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan kepada daerah untuk perlindungan hak konstitusional, kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, serta ketenteraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI serta pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional (Pasal 1 ayat (5) PP No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar pelayanan Minimal (PPP-SPM)).

- (12) ketenagakerjaan;
- (13) ketahanan pangan;
- (14) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- (15) keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- (16) perhubungan;
- (17) komunikasi dan informatika;
- (18) pertanian;
- (19) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- (20) otonomi daerah;
- (21) pemberdayaan masyarakat dan desa;
- (22) kebudayaan;
- (23) statistik;
- (24) kearsipan;
- (25) perpustakaan.<sup>45</sup>

Berdasarkan uraian di atas, baik tugas/ wewenang kepala daerah, maupun urusan wajib pemerintah daerah merupakan item-item yang mutlak untuk diimplementasikan melalui suatu pelayanan publik yang didasarkan pada standar pelayanan minimal dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu kemampuan sumber daya pemerintah daerah beserta perangkat-perangkatnya dan dukungan berbagai sarana dan prasarana memberikan pengaruh yang signifikan dalam mewujudkan suatu otonomi daerah, *include* pelayanan publik yang berkualitas. Dalam kaitannya dengan objek kajian dari penelitian ini, maka yang akan diteliti (dikaji) lebih jauh adalah penyelenggaraan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang berkaitan dengan

<sup>45</sup> Pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan (Pasal 1 ayat (8) PP No. 65 Tahun 2005 tentang PPP-SPM).

bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, serta pelayanan administrasi umum pemerintahan (Pasal 14 ayat [1] UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal 7 ayat [1] PP No. 38 Tahun 2007).<sup>46</sup>

#### E. Fungsi Pemerintah Daerah Sebagai Pelayan Publik

Mengawali penguraian mengenai fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan publik, terlebih dahulu dikemukakan fungsi penyelenggaraan negara pada umumnya. Hal ini diasumsikan bahwa tatkala membincang mengenai fungsi penyelenggaraan negara maka *include* dengan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah atau fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan publik. Namun munculnya fungsi penyelenggara negara ini tidak terlepas dari eksistensi negara kesejahteraan modern. Setiap negara pasti mempunyai tujuan tertentu. Pada umumnya negara hukum bertujuan untuk mencapai suatu keadaan tertentu, dalam terminology hukum administrasi negara lazim disebut sebagai *welfare state* (negara kesejahteraan). Tujuan setiap negara senantiasa berkaitan dengan masalah kesejahteraan masyarakat. Konsekuensinya, dalam doktrin Hukum Tata Negara melahirkan tipologi Negara, yaitu tipe negara hukum klasik dan tipe kesejahteraan moderen yang meletakkan kewajiban bagi pemerintah (sebagai *bestuur zoorg*) untuk memajukan kesejahteraan, menciptakan ketertiban, dan menegakkan pematuhan terhadap pelaksanaan undang-undang.

Di dalam teori Hukum Tata Negara disebutkan, bahwa muncul-

<sup>46</sup> Berkaitan dengan penambahan urusan wajib pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota dari 16 menjadi 25 urusan, menurut hemat penulis justru mengaburkan ketentuan Pasal 13 dan 14 UU No. 32/ 2004. Sebab, dalam ketentuan pasal-pasal tersebut urusan wajib pempro dan kab/ kota telah dipisah secara tegas, sementara pada Pasal 7 (1) PP 38/ 2007, urusan wajib tersebut tidak dipisahkan, sehingga berpotensi melahirkan tumpang tindih dalam tataran implementatifnya.

nya negara kesejahteraan merupakan implikasi dari adanya berbagai kelemahan pada tipe negara hukum klasik, sebab tipe Negara ini hanya meletakkan kewajiban bagi pemerintah sebagai penjaga ketertiban dan pematuhan terhadap pelaksanaah undang-undang. Dalam dinamika perkembangannya, negara penjaga malam (*social security state*) lambat laun digeser keberadaannya oleh negara kesejahteraan moderen yang hendak mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Pergeseran ke arah kesejahteraan dalam konsep negara hukum dilandaskan pada asumsi bahwa semua orang tunduk kepada hukum dan tidak bertindak sewenang-wenang serta mempunyai kedudukan yang sama dimuka hukum dan pemerintahan.

Menurut Aristoteles, terdapat tiga tujuan yang hendak dicapai dalam suatu negara hukum, yaitu: pertama, tujuan negara hukum yang termasuk tirani jika tujuan negara hanya untuk mementingkan satu orang. Kedua, oligarkhi jika tujuan negara hanya untuk suatu kelompok atau kepentingan beberapa kelompok. Serta ketiga, demokrasi apabila tujuan yang hendak dicapai negara hukum adalah untuk kepentingan rakyat seluruhnya dengan mengatasmakan rakyat.<sup>47</sup>

Selanjutnya Immanuel Kant membagi tipe negara hukum menjadi negara hukum klasik (negara penjaga malam) dan negara hukum moderen (negara kesejahteraan moderen/ *welfare state*).<sup>48</sup> Pada negara hukum klasik (yang dipraktekkan di eropa kontinental) bertujuan memberikan jaminan kedudukan hukum setiap individu dalam masyarakat. Perlindungan hukum ini diberikan sebagai konsekuensi logis dianutnya konsep negara hukum. Untuk mewujudkan

<sup>47</sup> S.F. Marbun, dkk, Op. Cit., hlm. 62.

<sup>48</sup> Ibid hlm. 62.

kan tujuan negara hukum tersebut diadakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai kedudukan yang sama dalam negara, tidak saling mempengaruhi dan campur tangan.

Berdasarkan konsep pemikiran Immanuel Kant di atas terdapat dua hal sebagai intinya, pertama, perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), dan kedua, pemisahan kekuasaan dalam negara. Namun, konsep negara hukum klasik ini pada tataran implementatifnya negara hanya berfungsi sebagai “penjaga malam”, dalam hal mana negara sangat passif terhadap kehidupan sosial masyarakatnya (*nachwachter staat*), sehingga tujuan negara yang ditetapkan sebelumnya tidak tercapai, justru yang muncul kemudian adalah lahirnya pertentangan (vertikal) antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat. Atas dasar itulah Julius Sthal menambahkan satu unsur negara hukum modern untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan penyelenggara negara terhadap masyarakatnya, yaitu: diadakannya satu institusi peradilan administrasi guna menyelesaikan perselisihan antara penguasa dengan rakyat.<sup>49</sup>

A.V. Dicey dalam konsep negara hukum anglosaxon mengemukakan tiga unsur negara, yaitu : *supremacy of law, equality before the law*, dan *protection of human rights* (perlindungan terhadap hak asasi manusia).<sup>50</sup> Konsep negara hukum ini disebut *rule of law*. Konsep negara hukum klasik yang dilandaskan pada suatu asumsi bahwa peran pemerintah (*bestuur*) dalam penyelenggaraan negara menjadi berkurang, setiap penyelenggara negara hanya suatu produk perundang-undangan untuk bertindak, sebagai konse-

<sup>49</sup> Ibid hlm. 62.

<sup>50</sup> Ibid hlm. 63.

kuensi dianutnya faham negara hukum klasik.

Lain halnya dengan negara kesejahteraan moderen, yang merupakan percampuran dari dua unsur yang berbeda, yaitu unsur negara hukum (klasik) dan negara kesejahteraan. Campuran antara individualisme dengan kolektivisme, atau campuran antara kapitalisme dan sosialisme. Menurut Mustamin, DM, Negara kesejahteraan moderen (*welfare state*) merupakan perkawinan dari dua unsur yang berbeda yang dapat melahirkan energi baru. Ia cocok dengan pandangan hidup monodualis yang memandang manusia tidak hanya sebagai perseorangan (individu), tetapi juga anggota dari suatu kolektivitas, atau sebaliknya memandang manusia tidak hanya sebagai alat untuk kepentingan kolektivitas belaka melainkan juga untuk tujuan-tujuan dirinya sendiri, suatu faham yang lebih sesuai dengan kodrat dan kenyataan.<sup>51</sup>

Negara kesejahteraan moderen sebagai suatu tipologi negara hukum, pada tataran implementasinya mengenal beberapa asas pokok, yaitu:

- (1) bahwa setiap manusia berhak akan kesejahteraan materiil, se-kurang-kurangnya seperti makanan, pakaian, dan perumahan yang layak;
- (2) bahwa tingkat hidup yang menanjak adalah mungkin dengan pemanfaatan sumber-sumber alam yang ada dan pengetahuan ilmiah;
- (3) bahwa negara mempunyai hak dan kewajiban untuk bertindak bilamana inisiatif swasta/ perseorangan gagal.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Mustamin DM., Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Type-type Negara Moderen, Pidato pada Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, UNHAS, Ujung Pandang, tanggal 3 Maret 1972, hlm. 15.

<sup>52</sup> Ibid, hal. 15.

Berdasarkan asas-asas negara kesejahteraan tersebut di atas, diderivasi beberapa hal yang sekaligus merupakan karakter dari konsep negara kesejahteraan, antara lain:

- a) terjaminnya hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi. Contohnya dari hak-hak sosial antara lain hak untuk mendapatkan pekerjaan dan tunjangan (dari kas publik) jika menganggur, hak upah minimum dan jam kerja yang maksimal, hak cuti, hak untuk menuntut pendidikan, hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan (pada saat sakit/ bersalin) dan lain-lain;
- b) Pemisahan/ pembagian kekuasaan bukan lagi merupakan hal yang prinsipil. Sebab kecenderungan ke arah/ berorientasi manajemen lebih dominan daripada ke arah politis. Sejalan dengan itu fungsi legislatif tidak lagi dipandang strategis dan penting. Konsekuensi yuridisnya muncullah fenomena semakin banyaknya pendelegasian kekuasaan perundang-undangan dari legislatif kepada eksekutif. Oleh karena itu peran organ eksekutif lebih penting dibandingkan dengan organ legislatif. Kondisi ini oleh Karl Loewenstein negara yang berubah sifatnya dari negara perundang-undangan menjadi negara administratif (*ummandtung des legislativen zum verwaltungstaat*);
- c) Hak milik tidak lagi, bahkan diformulasi menjadi kewajiban sosial (*social plicht*), hak milik dibatasi kebebasan penggunaannya, si pemilik hak harus tunduk dan terikat pada kepentingan umum (masyarakat) artinya penggunaan hak milik tersebut tidak boleh bertentangan dan/ atau merugikan kepentingan umum;
- d) Peranan negara tidak hanya sebatas menjaga keamanan

dan ketertiban, melainkan demi untuk memenuhi hak-hak sosial, ekonomi, rakyat negara diwajibkan turut berperan secara aktif. dalam konteks itu pelayanan (publik) merupakan salah satu instrumen yang memegang peranan penting;

- e) Peranan hukum publik (Hukum Administrasi Negara), cenderung semakin menggeser peranan hukum swasta. Hal ini disebabkan semakin luasnya peranan administrasi negara (pemerintah) dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat<sup>53</sup>.

Tipe negara kesejahteraan moderen sebagaimana diuraikan di atas, sekalipun telah menunjukkan kemampuan yang lebih daripada negara hukum klasik (liberal), namun dewasa ini telah mulai ditinggalkan khususnya di negara-negara maju, untuk menuju pada tipologi negara hukum berkarakter *empowering society state*. Ditinggalkannya tipe negara kesejahteraan moderen disebabkan oleh hasil yang dicapai tidak seimbang antara *output* (hasil) dengan besarnya intervensi negara terhadap kepentingan masyarakat.

Konsep *empowering society state* atau biasa juga disebut dengan *enabling state* merupakan suatu konsep yang menghendaki agar tujuan negara dapat dicapai secara maksimal dan bukan saja kebutuhan minimum sebagaimana yang dituju oleh konsep *welfare state*. Pada konsep ini (*empowering society state*) eksistensi negara hanya sebatas sebagai fasilitator, dan memberdayakan masyarakat.<sup>54</sup> Demikian juga, dalam konsep *empowering society state* ini tujuan negara yang hendak dijelmakan tetap melanjutkan tujuan negara hukum untuk mencapai kesejahteraan.

<sup>53</sup> Ibid hal. 16.

<sup>54</sup> Paradigma penyelenggaraan pemerintahan menurut konsep *empowering state*, bersesuaian dengan paradigma pembaharuan manajemen (pelayanan) pemerintahan sebagaimana dikonsepsikan oleh Ted Gebler dan David Osborne dalam bukunya *Reinventing Government*.

Lebih lanjut Friedmann mengemukakan bawa *four function of the state (the rule of law) in the mixed economy*, yaitu : *the state as provider, regulator, entrepreneur, dan umpire*.<sup>55</sup> Pertama, Fungsi negara sebagai *provider* adalah fungsi penyelenggaraan negara (termasuk juga pemerintah daerah) untuk menjadi sarana guna melayani kepentingan-kepentingan masyarakat yang dibutuhkan (*public service*). Pemenuhan kebutuhan masyarakat (baik publik maupun privat) senantiasa menggunakan standar pelayanan<sup>56</sup> yang menjadi tolok ukur penyelenggaraannya. Kedua, Fungsi negara sebagai *regulator* adalah fungsi yang diemban oleh penyelenggara pemerintahan (pemerintah daerah) untuk membuat aturan main (*rule of game*) baik yang terkait dengan hak-hak dan kewajiban penyelenggara pemerintahan maupun hak-hak dan kewajiban masyarakat. Fungsi *regulator* tersebut memuat hak-hak dan kewajiban individu dan pemerintah (pemerintah daerah) secara seimbang (proporsional). Ketiga, Fungsi negara sebagai *entrepreneur* adalah fungsi penyelenggara negara (pemerintah daerah) untuk melakukan usaha kewirausahaan dalam mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat. Keempat, Fungsi negara

<sup>55</sup> W.Friedmann, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy*, (Steven & son, London, 1971 ), p.3

<sup>56</sup> Pelayanan publik mutlak memerlukan standarisasi pelayanan. Standar pelayanan dimaksud, sekurang-kurangnya meliputi (1) Prosedur pelayanan (prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan), (2) Waktu penyelesaian (waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan), (3) Biaya pelayanan (biaya/ tarif pelayanan termasuk perinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan), (4) Produk pelayanan (hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan), (5) Sarana dan prasarana (penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik), (6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan (kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan). Lebih lanjut mengenai standar pelayanan ini lihat RUU tentang Pelayanan Publik.

sebagai *umpire* yaitu fungsi penyelenggaraan negara untuk bertindak sebagai mediator penyelesaian sengketa yang terjadi di dalam masyarakat, terutama yang terkait dengan perbuatan para penyelenggara negara (penyelenggara daerah yang merugikan baik antara pemerintah dengan rakyat maupun antar individu dengan individu, serta individu dengan kelompok). Untuk melaksanakan fungsinya secara optimal, penyelenggara negara (pemerintah) memerlukan wewenang, sarana dan prasarana yang memadai.

Disamping keempat fungsi tersebut di atas (Friedmann), oleh Marbun<sup>57</sup> ditambahkan satu fungsi lagi, yaitu Fungsi negara sebagai *protector* adalah fungsi pemerintah dalam memberikan proteksi (perlindungan) hukum kepada masyarakatnya. Penyelenggara negara (termasuk penyelenggara pemerintah daerah) dalam melakukan perhubungan dengan masyarakat tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang, artinya pemerintah (pemerintah daerah) berkewajiban memberikan perlindungan hukum dalam setiap tindakannya.

Diantara sekian banyak fungsi penyelenggara negara (termasuk penyelenggara daerah/ pemerintah daerah) fungsi provider lah yang paling korelatif dengan pembahasan obyek kajian ini (fungsi pelayanan publik). Sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

<sup>57</sup> S.F Marbun, dkk., Op.Cit., 2001, hlm. 106.



#### BAGIAN KEEMPAT

### OPTIMALISASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Telah disinggung sebelumnya bahwa dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang demikian kuat selama ini membuat aparat Pemerintah Daerah cenderung jauh dari fungsinya untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Aparat Pemerintah Daerah lebih memposisikan dirinya sebagai penguasa (pihak yang dilayani) daripada pelayan masyarakat, sehingga sikap dan perilaku aparat Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi/ kepentingan masyarakat dan prinsip-prinsip pelayanan publik itu sendiri.

Di samping itu, berkembangnya budaya paternalistik turut memberikan andil dalam memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan-kepentingan pihak tertentu (khususnya para elit politik dan pemerintah). Elit politik dan pemerintah, atau yang dekat dengan mereka, pada umumnya memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik sering

berbeda, tergantung kedekatannya dengan para elit yang bersangkutan. Kenyataan-kenyataan sebagaimana dikemukakan tersebut sering mengusik rasa keadilan masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak adil oleh aparat Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Belum maksimalnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat Pemerintah Daerah menjadi stigma pemerintah di mata masyarakat. Bagi masyarakat yang pernah berurusan dengan aparat Pemerintah Daerah melalui pemberian pelayanan publik sering mengeluhkan, dan bahkan kecewa terhadap sikap aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sekurang-kurangnya terdapat enam belas urusan wajib bagi Pemerintah Daerah kabupaten/ kota yang termuat dalam UU No. 32/ 2004 atau dua puluh enam urusan wajib bagi pemerintah daerah yang tertuang dalam PP No. 38/ 2007 (lihat Tabel 5) yang diwenangi oleh Pemerintah Daerah. Semua jenis urusan wajib tersebut harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat.

Tiga diantaranya (kesehatan, pendidikan, kependudukan dan catatan sipil) menjadi fokus dalam penelitian ini, dan ketiga bidang pelayanan tersebut di atas pada umumnya belum memberikan kepuasan kepada masyarakat sebab, pelayanan yang diberikan aparat Pemerintah Daerah masih berbelit-belit, banyaknya biaya pungutan, dan waktu pengurusan yang relatif lama, sehingga pelayanan yang diterima oleh masyarakat cenderung tidak efisien dan efektif.

Keadaan seperti diuraikan di atas, membuat masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan pelayanan publik menjadi tidak ter-

puaskan, sehingga masyarakat terkadang enggan mengurus sesuatu yang berhubungan dengan aparat pemerintah. Oleh karena itu masyarakat biasa mencari jalan pintas dengan cara melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, disinilah proses Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) berpotensi terjadi. Pelayanan publik menjadi komoditas yang diperjualbelikan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan pribadinya, terjadi proses tawar-menawar dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, yang seharusnya telah menjadi tugas dan tanggung jawabnya sebagai pelayan masyarakat.

Berdasarkan kenyataan sebagaimana dikemukakan di atas, melahirkan suatu konsekuensi dengan munculnya somasi dari masyarakat atas penyelenggaraan sistem pelayanan publik yang diwadahi oleh pemberian otonomi daerah. Akhirnya, gugatan masyarakat tersebut melahirkan UU No. 22/ 1999 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Uu No. 32/ 2004 sebagai buah reformasi yang sekaligus menandai lahirnya otonomi daerah yang seluas-luasnya bagi daerah otonom.

Pelaksanaan pelayanan publik melalui wadah otonomi daerah diharapkan menjadi lebih responsif, akuntabel, partisipatif, profesional dan transparan, harapan tersebut diasumsikan bahwa dengan otonomi daerah, optimalisasi hirarki dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi Pemerintah Daerah yang memiliki posisi semakin dekat dengan masyarakat, sehingga pengambilan keputusan yang sifatnya strategis lebih mudah dilakukan, kesesuaian pemberian layanan dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di daerah semakin terpenuhi, dan terjadinya pengalihan fungsi-fungsi rutin dari pusat kepada daerah yang membuat aparat pemerintah (daerah) lebih berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat.

Argumentasi-argumentasi sebagaimana telah diuraikan di atas, berimplikasi pada terjadinya perubahan sistem pelayanan publik yang linier dengan arus reformasi. Terjadinya reformasi di bidang politik dan hukum, khususnya hukum administrasi negara, yang lebih spesifik lagi yang berkaitan dengan aspek penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah berkonsekuensi terciptanya dinamika yang cepat pada tatanan kehidupan, perilaku masyarakat, dan perilaku aparat Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dengan proses reformasi yang tengah berlangsung, pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu hal esensial di dalamnya, menyebabkan fungsi dan eksistensi aparat Pemerintah Daerah sebagai unsur utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik dituntut untuk lebih peka dan memahami kondisi obyektif lingkungan masyarakat yang sedang berubah.

Kondisi seperti sekarang ini aparat Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan perubahan total terhadap sikap, perilaku, tindakan ke arah budaya kerja yang efektif dan efisien, hemat, bersahaja dan anti Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Sehingga dengan perubahan tersebut diharapkan mampu mewujudkan harapan masyarakat terhadap pelayanan publik yang responsif, akuntabel, partisipatif, profesional dan transparan, sebagai indikator pelayanan publik yang berkualitas.

#### A. Responsivitas

Salah satu asas fundamental menuju cita *good governance* adalah responsivitas, yakni pemerintah harus peka dan cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat, dalam hal ini aparat pemerintah (daerah) harus mampu memahami kebutuhan masyarakatnya, aparat pemerintah tidak boleh menunggu masya-

rakat menyampaikan keinginan-keinginannya, akan tetapi harus proaktif mempelajari dan menganalisis serta mencari solusi atas kebutuhan-kebutuhan masyarakat untuk kemudian melahirkan berbagai kebijakan strategis guna memenuhi kepentingan masyarakatnya.

Dalam konteks responsivitas ini, setiap aparat Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik idealnya memiliki dua etika secara linier, yaitu etika individual dan etika sosial.

Kualifikasi etika individual menuntut aparat Pemerintah Daerah agar memiliki kriteria kapabilitas (*capability*), loyalitas (*loyalty*) dan profesional (*professionalism*). Sementara etika sosial menuntut aparat Pemerintah Daerah agar memiliki sensitivitas (*sensitivity*) terhadap berbagai kebutuhan masyarakat.

Terkait dengan responsivitas ini aparat Pemerintah Daerah harus memberikan pelayanan publik kepada semua kelompok masyarakat, dengan kata lain pemerintah harus melakukan pelayanan publik yang berkualitas kepada semua kelompok masyarakat secara adil (tanpa diskriminatif).

Responsivitas sebagai kemampuan aparat pemerintah daerah untuk memahami kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara sederhana dapat dikemukakan bahwa responsivitas dimaksudkan sebagai instrumen untuk menakar daya tanggap aparat pemerintah daerah terhadap aspirasi dan keinginan masyarakat.

Responsivitas sangat diperlukan dalam sistem penyelenggaraan pelayanan publik, karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan aparat pemerintah daerah untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan publik,

serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Namun demikian keidealan terhadap tingkat kepekaan atau daya tanggap (responsivitas) yang dipraktekkan oleh aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik belum menunjukkan signifikansi yang maksimal pada tataran implementatifnya. Keterangan responden mengenai responsivitas (daya tanggap) aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat pada daftar lampiran tabel 2, halaman 131.

Disamping data sebagaimana dikemukakan pada tabel 2, terdapat juga data yang diperoleh dari responden yang mewakili pihak aparat pemerintah daerah. Selengkapanya data tersebut dapat dilihat pada daftar lampiran tabel 3, halaman 132.

Berdasarkan data pada kedua tabel tersebut, ditemukan bahwa pendapat responden masyarakat tidak linier dengan jawaban responden aparat pemerintah daerah. Sebab data yang diperoleh dari masyarakat menunjukkan bahwa, secara dominan aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat masih dipandang kurang tanggap, bahkan terdapat anggapan yang menyebut pemerintah tidak tanggap sama sekali. Jika kedua kategori jawaban dari responden masyarakat ini digabung maka dapat disimpulkan bahwa aparat pemerintah daerah belum tanggap dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Selanjutnya, pendapat responden yang mewakili pihak aparat Pemerintah Daerah justru menunjukkan angka yang dominan pada adanya daya tanggap yang dimiliki aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Keterangan responden aparat Pemerintah Daerah tersebut diargumentasikan pada keluwesan, disiplin administratif, semangat

yang tinggi dan kekompakan/ kebersamaan kelompok terhadap lingkungan tugasnya.

Sejalan jawaban responden (aparat Pemerintah Daerah) berdasarkan data tersebut di atas, terhadap responden masyarakat yang menjawab bahwa aparat pemerintah daerah sudah tanggap dalam memberikan pelayanan publik diargumentasikan bahwa aparat Pemerintah Daerah telah bertindak cepat dalam memberikan solusi (jalan keluar) manakala masyarakat membutuhkan bantuan. Misalnya dalam hal pengurusan mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), aparat Pemerintah Daerah mengirim langsung aparatnya untuk turun ke kelurahan/ desa, sehingga masyarakat tidak perlu lagi repot ke kecamatan membuang waktu, tenaga dan biaya.

Sedangkan responden yang menjawab bahwa aparat Pemerintah Daerah kurang atau tidak tanggap dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat diterjemahkan sebagai suatu bentuk keluhan bagi masyarakat dalam mendapatkan pelayanan dari aparat Pemerintah Daerah.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di atas, menunjukkan bahwa pemerintah (daerah) dalam memenuhi kewajibannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat belum optimal. Demikian halnya terhadap pejabat yang melakukan pemobilisasian aparat jelas menyimpangi kewajiban sebagai abdi (pelayan) masyarakat dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan tindakan tersebut dapat dipandang sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang sebab ia lebih mementingkan pribadinya, dari pada kepentingan masyarakat.

Pengungkapan fakta sebagaimana di atas cukup memberikan alasan bagi masyarakat untuk mengeluh terhadap sifat pelayanan yang tidak responsif diberikan oleh aparat Pemerintah Daerah.

Keluhan yang disampaikan masyarakat merupakan indikator yang menunjukkan pemberian pelayanan publik belum dapat memenuhi harapan masyarakat. Adanya keluhan masyarakat seperti itu memperlihatkan bahwa responsivitas (daya tanggap) aparat Pemerintah Daerah dalam mengantisipasi kemunculan berbagai keluhan dari masyarakat ternyata masih lemah, sehingga keadaan seperti itu jika dikaitkan dengan asas pelayanan publik yang menghendaki adanya daya tanggap dari aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik senantiasa dalam bingkai responsivitas, belum menunjukkan optimalisasi dalam tataran implementatifnya, dengan kata lain internalisasi realisasi asas pelayanan publik pada ranah pelaksanaannya belum optimal.

Di samping itu, keluhan masyarakat terhadap ketidak responsifan aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat menunjukkan bahwa pada satu sisi, kualitas pelayanan publik dirasakan belum memenuhi harapan masyarakat, dan pada sisi yang lain, kesadaran masyarakat semakin tumbuh dalam menuntut hak-haknya sebagai pihak yang berhak mendapatkan pelayanan publik dengan kualitas terbaik. Namun, meningkatnya kesadaran masyarakat tersebut ternyata belum diikuti daya tanggap aparat Pemerintah Daerah yang memadai.

Belum maksimalnya responsivitas aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik juga disebabkan oleh belum terbangunnya jalinan komunikasi eksternal secara nyata oleh aparat Pemerintah Daerah. Fakta dari belum terbangunnya jalinan komunikasi eksternal secara efektif oleh aparat Pemerintah Daerah terlihat pada adanya gap pelayanan yang terjadi. Gap tersebut merupakan indikasi pelayanan yang menunjukkan belum ditemukannya kesamaan persepsi antara harapan masyarakat

sebagai pihak yang membutuhkan pelayanan publik dan aparat Pemerintah Daerah sebagai pihak pemberi pelayanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Tidak transparannya aparat Pemerintah Daerah merupakan salah satu indikasi belum terbangunnya komunikasi eksternal antara aparat Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Tidak transparannya komunikasi dari aparat Pemerintah Daerah dalam hal pemberian pelayanan publik menyebabkan pihak masyarakat sering berada pada posisi yang dirugikan.

Komunikasi yang tidak efektif selama ini yang "dipelihara" oleh aparat Pemerintah Daerah menunjukkan aparat Pemerintah Daerah belum mempunyai kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Responsivitas pemberian pelayanan publik salah satunya diukur melalui transparansi informasi dan seberapa jauh interaksi komunikasi yang terbangun antara aparat Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Sebab apabila interaksi komunikasi pelayanan tidak transparan, maka sangat sulit untuk mewujudkan responsivitas aparat Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat.

## **B. Akuntabilitas**

Pelaksanaan asas akuntabilitas menjadi perhatian dan sorotan di era reformasi sekarang ini, karena salah satu kelemahan penyelenggaraan pemerintahan daerah justru dalam kualitas akuntabilitasnya. Dinamika reformasi yang tengah berjalan saat ini berorientasi pada terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, bersih dari KKN, tegaknya hukum dan keadilan, HAM, serta penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif, efisien dan akuntabel.

Seperti telah diketahui, bahwa reformasi terjadi sebagai konsekuensi logis dari dinamika kesadaran masyarakat, yang melahirkan berbagai kekecewaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat otoriter di masa lalu (masa orde baru). Namun, kekecewaan tersebut selama masa itu cenderung tidak muncul ke permukaan, disebabkan sistem pemerintahan daerah yang represif membendung munculnya keluhan, apalagi perbedaan pendapat yang dipandang dapat membawa perubahan atas sistem yang berlaku, sehingga kritik dianggap sebagai sesuatu yang terlarang. Pemerintah (penguasa) dianggap telah merepresentasikan seluruh aspirasi masyarakat. Oleh karena itu berbeda pendapat dengan penguasa dianggap bertentangan dengan suara hati nurani dan aspirasi masyarakat. Semua ini berlangsung dalam sistem pemerintahan otoriter, karena bersifat tertutup (tidak transparan) dan tidak akuntabel.

Akuntabilitas yang dimaksudkan sebagai bentuk pertanggungjawaban aparat pemerintah daerah kepada masyarakat yang mengamanahinya wewenang untuk menyelenggarakan berbagai urusan dan kepentingan masyarakat khususnya dalam pemberian pelayanan publik. Setiap aparat Pemerintah Daerah dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat. Disamping itu tuntutan atas pelaksanaan akuntabilitas ini adalah dalam rangka upaya menuju cita *good governance*.

Implementasi akuntabilitas dalam kerangka *good governance* dimaksudkan agar aparat pemerintah daerah yang telah diberikan wewenang menyelenggarakan pelayanan publik senantiasa terkontrol dan tidak memiliki peluang melakukan penyimpangan untuk melakukan KKN. Di samping itu, dengan akuntabilitas ini aparat

Pemerintah Daerah terus memacu produktivitas profesionalnya sehingga berperan besar dalam memenuhi berbagai aspek kepentingan masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan publik.

Dalam kerangka pelaksanaan akuntabilitas terdapat dua dimensi di dalamnya, yaitu : pertama, dimensi vertikal, yang berpaut dengan hubungan antara pemerintah dengan masyarakatnya. Masyarakat melalui lembaga swadaya masyarakat dan institusi lainnya (yang legal) berhak meminta pertanggungjawaban kepada aparat Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara kepentingan publik (pelayan publik). Dalam kerangka itu pemerintah daerah harus mampu menjelaskan kepada masyarakat tentang apa yang telah, sedang dan akan dilaksanakan di masa yang akan datang, sebagai wujud akuntabilitas fungsinya terhadap masyarakat yang telah mengamanahinya wewenang. Dimensi akuntabilitas vertikal ini juga dimaknai bahwa setiap aparat Pemerintah Daerah harus mempertanggungjawabkan berbagai kebijakan dan pelaksanaan fungsi-fungsinya kepada atasan yang lebih tinggi.

Kedua, dimensi horizontal dimaksudkan sebagai pertanggungjawaban aparat Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada institusi yang setara, misalnya gubernur dengan DPRD Provinsi, Bupati/ Walikota dengan DPRD Kabupaten/ Kota, dan Presiden dengan DPR (yang pelaksanaannya dapat dilakukan oleh para menteri sebagai pembantu presiden). Dimensi akuntabilitas seperti itu merupakan konsekuensi logis dari suatu sistem demokrasi yang menempatkan masyarakat/ rakyat sebagai pemilik negara.

Kedua dimensi di atas, dimensi horisontallah yang lebih efektif digunakan oleh masyarakat untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan tugas, hak, dan wewenangnya,

khususnya yang berorientasi pada penyelenggaraan pelayanan publik. Dipilihnya dimensi horisontal ini sebagai pendekatan yang lebih efektif, didasarkan pada asumsi bahwa DPRD provinsi dan kabupaten/ kota sebagai lembaga representasi rakyat memiliki nilai tawar (*bargaining position*) dan kemampuan (*ability*) sebagai implikasi yuridis dari eksistensinya sebagai institusi representasi rakyat yang telah “dipersenjatai” beberapa fungsi, salah satu diantaranya adalah fungsi control (Pasal 41 UU No. 32/ 2004) untuk menekan (*mem-pressure*) pemerintah daerah agar memperhatikan tuntutan aspirasi masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik.

Dalam sistem perwakilan, rakyat dalam suatu negara direpresentasi oleh wakil-akilnya yang dipilih langsung oleh rakyat, dengan pemikiran tersebut berarti rakyat mempercayakan setiap urusan pertanggungjawabannya kepada DPRD atas nama rakyat. Berdasarkan cara demikian, pertanggungjawaban atas segala kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pemerintah itu harus dipertanggungjawabkan kepada DPRD. DPRD bertindak untuk dan atas nama rakyat, oleh karena itu kedudukan DPRD dalam sistem perwakilan ini amat kuat.

Mengingat fungsi Pemerintah Daerah demikian luas, maka anggota DPRD sebagai wakil rakyat dituntut untuk memiliki kemampuan mengawasi jalannya pemerintahan, disamping kemampuannya untuk memaknai dan mengartikulasi aspirasi rakyat yang diwakilinya. Namun, disadari bahwa dibalik tuntutan atas profesionalitas dan kemampuan anggota DPRD tentu saja tetap memiliki kelemahan-kelemahan dalam memahami aspirasi rakyat dan meneliti kompleksitas jalannya pemerintahan, oleh karena itu dalam kerangka ini DPRD dapat didampingi oleh suatu tenaga ahli (dari akademisi) guna membantu pelaksanaan fungsinya. Hal

ini sesuai dengan ketentuan Pasal 123 ayat (3) huruf d UU No. 32/ 2004.

Selain akuntabilitas fungsinya aparat Pemerintah Daerah juga harus memiliki akuntabilitas personal, baik dalam aspek profesi dan wewenang delegatifnya (melalui otonomi daerah) maupun dalam aspek moralitasnya. Dalam kerangka itu pula, setiap aparat Pemerintah Daerah (sebagai pejabat publik) harus mampu mempertanggungjawabkan fungsi yang telah dilakukan untuk masyarakatnya. Disamping itu, aparat Pemerintah Daerah dalam struktur pemerintahan harus mampu mempertanggungjawabkan kapabilitas dan loyalitas individualnya, baik dalam lingkungan profesi setaranya maupun terhadap atasannya.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar wewenang, hak dan kewajiban aparat dan tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran norma yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stake holders*. Norma pelayanan yang berkembang luas dalam masyarakat tersebut meliputi etika, moral, transparansi pelayanan, keadilan, jaminan kepastian hukum, HAM dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan pelayanan dari aparat pemerintah daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, terungkap sebagai fakta bahwa sejumlah responden telah memberikan penilaian terhadap pemberian pelayanan publik dari aparat Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat sebagai mana terlihat pada daftar lampiran tabel 4, halaman 133.

Data pada tabel 4 dimaksud, menunjukkan adanya responden yang berpendapat bahwa tindakan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik sudah sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam

masyarakat, sementara tidak sedikit responden yang berpendapat bahwa tindakan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kurang sesuai dengan nilai yang ada dalam masyarakat.

Berdasarkan data di atas, ditemukan besarnya populasi responden yang menjawab tindakan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kurang sesuai dan tidak sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat lebih disebabkan pada penerapan standar norma pelayanan secara sepihak, seperti pemberian pelayanan yang hanya berdasarkan pada petunjuk dari atasannya, sehingga kecenderungan yang terjadi adalah lemahnya komitmen aparat Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab kepada masyarakat yang dilayaninya.

Kejadian seperti ini, sebenarnya tidak luput dari adanya proses indoktrinasi kultur birokrasi yang telah berlangsung lama, yang mengarahkan aparat untuk selalu melihat ke atas. Selama ini aparat Pemerintah Daerah telah terbiasa lebih mementingkan kepentingan pimpinan (atasannya) daripada kepentingan masyarakat. Aparat Pemerintah Daerah tidak pernah merasa bertanggung jawab kepada masyarakat, melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya.

Eksistensi nilai dan norma yang berkembang di masyarakat yang seyogyanya diperhatikan oleh aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, tidaklah cukup manakala tidak diikuti oleh aturan-aturan yang lebih bersifat formal (yuridis). Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih akuntabel khususnya dari perspektif yuridis, pemerintah telah mengeluarkan beberapa instrumen yang menjadi pegangan antara lain: PP No. 65/ 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal dan Kepmen PAN No. 63/

KEP/ M.PAN/ 7/ 2003 tentang Pedoman dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Bahkan lebih teknis lagi, dikeluarkan Kepmen PAN No. 26/ M.PAN/ 2/ 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Mencermati substansi dari semua instrumen-instrumen yang telah dikemukakan di atas, secara spesifik berorientasi pada peningkatan kualitas dari suatu penyelenggaraan pelayanan publik sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas. Namun demikian apa yang telah menjadi harapan dari eksistensi instrumen-instrumen yuridis sebagaimana dikemukakan di atas, tampaknya belumlah sepenuhnya bersesuaian dengan kenyataan yang ada. Setidak-tidaknya hal tersebut dapat dibuktikan melalui pendapat responden yang tervisualisasi pada daftar lampiran tabel 5, halaman 134.

Berkaitan dengan data yang dimaksud tabel 5 meskipun tidak terlalu linier dengan data di atas, namun pendapat responden yang mewakili pihak aparat Pemerintah Daerah menunjukkan adanya sejumlah persentase tertentu terhadap pemberian pelayanan publik yang kurang atau bahkan tidak didasarkan pada peraturan hukum yang ada, dilakukan oleh aparat pemerintah daerah. Pendapat responden dimaksud terlihat pada daftar lampiran tabel 6, halaman 135.

Berdasarkan data pada tabel 6 dimaksud, ditemukan bahwa terhadap responden (baik dari masyarakat maupun aparat pemerintah daerah) yang menjawab pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang dan tidak berdasarkan kepada aturan hukum yang berlaku diargumentasikan pada kenyataan kentalnya aroma KKN. Mencermati fakta empirik yang telah dikemukakan di atas, tampak bahwa implementasi dari

instrument-instrumen yuridis seperti PP No 65/ 2005 belum optimal, sehingga akuntabilitas pelaksanaan fungsib pelayanan dari aparat Pemerintah Daerah juga belum maksimal. Pada hal dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) secara tegas dinyatakan bahwa SPM merupakan instrument bagi pemerintah dan pemerintahan daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar<sup>1</sup> kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib.<sup>2</sup> Oleh karena itu, dengan belum optimalnya penerapan instrument yuridis sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan akuntabilitas aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat belum maksimal. Penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku, berpotensi melemahkan tingkat akuntabilitas aparat pemerintah daerah, sehingga dipastikan tujuan untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas jauh dari harapan.

Keberadaan aturan hukum dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu hal yang mutlak, sebab dengan instrumen hukum tersebut, ukuran untuk menakar tingkat akuntabilitas pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik lebih mudah dilihat dan difahami. Disamping itu, dengan penerapan aturan hukum, kepastian hukum yang menjadi harapan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik dapat terjamin.

Pengimplementasian lebih lanjut dari aturan hukum yang

<sup>1</sup> Pelayanan Dasar adalah jemis pelayanan public yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan social, ekonomi, dan pemerintahan (Pasal 1 angka 8 PP No.65/ 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM)).

<sup>2</sup> Urusan Wajib adalah Urusan wajib sebagaimana diatur dalam Pasa 13 dan 14 UU No. 32/ 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8/ 2005 tentang Penetapan PERPU No. 3/ 2005 tentang Perubahan UU No. 32/ 2004 tentang Pemda menjadi UU (Penjelasan Pasal 2 ayat (2) PP No. 65/ 2005).

berlaku dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel perlu ditetapkan kriteria-kriteria akuntabilitas sebagaimana tertuang dalam Kepmen PAN No. 26/ 2004 tentang Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi:

1. Akuntabilitas dasar hukum pelayanan publik, dalam konteks ini meliputi:
  - a) Seluruh mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik harus didasarkan pada ketentuan yang mengaturnya;
  - b) Penyelenggaraan pelayanan publik harus memberikan kepastian hukum dan berkeadilan bagi masyarakat
  - c) Setiap penyimpangan atas penyelenggaraan pelayanan publik harus diproses dan diberi sanksi (*punishment*) menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga dapat melahirkan efek jera bagi pelakunya. Namun pada saat yang sama bagi aparat Pemerintah Daerah yang berprestasi harus pula diperhatikan penghargaan (*reward*) untuknya, sehingga termotivasi untuk bekerja secara lebih baik.
2. Akuntabilitas mekanisme pelayanan publik. Dalam konteks ini meliputi:
  - a) Akuntabilitas kinerja pelayanan publik yang dapat dilihat berdasarkan proses pada: tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas aparat pemerintah, ketersediaan sarana dan prasarana;
  - b) Akuntabilitas pelayanan publik harus diselenggarakan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan (kepada pemerintah kab/ kota wajib membuat standar pelayanan (SPM) terhadap setiap objek pelayanan publik yang diselenggarakan);

- c) Standar pelayanan publik harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara transparan baik kepada masyarakat, maupun kepada atasan (pimpinan unit pelayanan terkait);
  - d) Penyimpangan kinerja pelayanan publik yang merugikan masyarakat harus dilakukan kompensasi;
  - e) Masyarakat memiliki akses untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang ada.
3. Akuntabilitas biaya pelayanan publik dalam konteks ini meliputi:
- a) Pungutan terhadap setiap biaya yang timbul akibat penyelenggaraan pelayanan publik harus didasarkan pada ketentuan yang telah ditetapkan;
  - b) Pengaduan masyarakat terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus sesegera mungkin ditangani oleh aparat yang telah diberikan kewenangan untuk itu.
4. Akuntabilitas produk pelayanan publik, dalam konteks ini meliputi:
- a) Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan baik dari aspek kualitas maupun aspek keabsahan produk layanan;
  - b) Produk layanan diterima dengan benar, tepat dan sah.

Apabila kriteria-kriteria tersebut di atas terimplementasi secara optimal, niscaya akan melahirkan akuntabilitas pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang telah dibuatnya diinformasikan secara transparan kepada masyarakat. Serta membuka kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan kontrol (pengawasan) dan jika dalam

prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat, maka ia harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut. Tuntutan terhadap akuntabilitas aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik, disamping karena perturan perundang-undangan juga merupakan implikasi dari pergeseran paradigma model pelayanan publik yang dibawah payung demokrasi menghendaki agar konsep kepentingan publik lahir dari hasil dialogis berbagai nilai yang ada dalam masyarakat (Denhardt dan Denhardt), untuk kemudian dijawabantahkan oleh pemerintah melalui pelaksanaan fungsinya dalam bentuk negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat demi memberikan pelayanan publik yang berkualitas agar kesejahteraan masyarakat dapat segera diwujudkan.

### C. Peranserta Masyarakat

Peranserta masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu keniscayaan dalam sistem demokrasi, dengan kata lain tidak ada sistem demokrasi tanpa peranserta masyarakat. Peranserta atau partisipasi masyarakat dapat terjadi dalam berbagai ranah, salah satu diantaranya adalah dalam ranah penyelenggaraan pelayanan publik.

Selama ini peranserta masyarakat sulit terealisasi karena Pemerintah Daerah seringkali dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang lebih besar dan cenderung bersifat privasi yang berorientasi pada kepentingan "bisnis". Biasanya reaksi keras baru terjadi pada saat ada sesuatu yang dipandang amat bertentangan dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Seharusnya masyarakat mempunyai hak agar aparat Pemerintah Daerah

mengakui peranserta sebagai cara yang absah untuk menjamin perubahan yang berlangsung tidak hanya menguntungkan kelas tertentu di atas penderitaan kelompok masyarakat lainnya.

Peranserta masyarakat saat ini hendaknya dipahami tidak lagi sebagai sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya, akan tetapi peranserta masyarakat lebih dihargai sebagai suatu layanan dasar (hak) dan secara hukum adalah bagian integral dari pemerintah (daerah). Oleh karena itu peranserta masyarakat dalam kerangka yang lebih luas harus pula dipahami sebagai suatu keterikatan (*engagement*) masyarakat secara aktif dan disengaja, tidak hanya dalam proses pemilihan umum, melainkan juga dalam hal pembuatan kebijakan publik atau dalam penyusunan kebijakan strategis lainnya, misalnya: pembuatan perda, pengelolaan APBD dan operasionalisasi yang berpaut dengan perilaku dan kinerja aparat Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Hal ini penting untuk diperhatikan, mengingat untuk menakar eksistensi suatu masyarakat apakah di daerah (negara)nya ia berdaulat atau tidak, terdapat dua hal yang harus dicermati. Pertama masyarakat yang bersangkutan yang berhak menentukan haluan daerah (Negara)nya, dan kedua masyarakat yang bersangkutan pula yang menentukan bagaimana caranya haluan daerah (Negara) tersebut dilaksanakan.

Anggapan yang menilai bahwa peranserta masyarakat hanya dilihat melalui keterlibatan masyarakat di dalam setiap pelaksanaan pemilu (pilkada), menurut penulis pendapat seperti itu merupakan pandangan yang kurang lengkap, sebab masih banyak pola perilaku informal yang dijadikan patokan dalam menilai tingkat partisipasi masyarakat. Jika orang bersedia menilai proses politik secara

netral, maka bentuk-bentuk perilaku masyarakat berupa protes, aksi pamflet ataupun pemogokan, sebenarnya juga termasuk peranserta. Tindakan protes atau mogok, boleh jadi merupakan luapan dari tuntutan massa akibat saluran-saluran aspirasi yang sebelumnya ada telah berkembang, meskipun protes yang disertai aksi-aksi kekerasan terkadang disebabkan oleh keputusan, kegusaran dan terpendamnya konflik internal.

Suatu kebijakan yang telah diambil pemerintah daerah pada dasarnya bertujuan mulia karena membawa manfaat untuk kepentingan umum. Akan tetapi seiring dilaksanakannya kebijakan yang diambil tersebut dalam sistem birokrasi yang berjenjang seringkali terjadi pergeseran dan penyimpangan atas kebijakan tersebut.

Bagaimanapun jika aparat pemerintah daerah tidak ingin kehilangan kewibawaan dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah diambilnya, maka aparat Pemerintah Daerah harus senantiasa memperhatikan dan membuka ruang yang seluas mungkin terhadap aspirasi-aspirasi masyarakat dan mendukung peranserta seluruh unsur masyarakat secara wajar.

Berkaitan dengan peranserta ini, setidaknya-tidaknya terdapat dua alasan yang menjadi dasar dibutuhkannya peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pelayanan publik. Pertama, bahwa sesungguhnya masyarakat sendirilah yang paling paham mengenai kebutuhannya, dan kedua, bermula dari kenyataan bahwa pemerintahan yang modern cenderung semakin luas dan kompleks, oleh sebab itulah, untuk menghindari alienasi (keterasingan/ keterisolasian) masyarakat, masyarakat itu harus dimotivasi dan dibantu dalam membina hubungan dengan aparat Pemerintah Daerah dalam bentuk berperan serta.

Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas peranserta masyarakat. Sebab kesahihan suatu kebijakan dari pemerintah terletak pada adanya intensitas peranserta masyarakat. Dialog dengan masyarakat misalnya, merupakan suatu kebenaran terhadap suatu kebijakan dan menjadi sarana utama untuk kebijakan yang siap diimplementasikan.

Telah disinggung sebelumnya, bahwa pemaknaan terhadap peranserta dalam banyak hal sering dimaknai secara sederhana sebagai keikutsertaan dalam suatu lingkungan kegiatan. Oleh karena itu, peranserta dalam pengambilan suatu kebijakan dipandang sebagai partisipasi terhadap suatu proses antara dua atau lebih pihak (individu atau kelompok) yang mempengaruhi satu terhadap yang lainnya dalam membuat perencanaan, kebijakan dan keputusan. Kebijakan tersebut akan berpengaruh di kemudian hari baik bagi pihak pemerintah selaku pembuatnya maupun kelompok masyarakat itu sendiri, dalam hal ini peranserta masyarakat dimaksudkan untuk mempertemukan seluruh kepentingan dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan di dalamnya, dengan kata lain peranserta masyarakat terhadap suatu kebijakan merupakan suatu aktivitas, proses dan sistem pengambilan keputusan yang mengikutsertakan semua elemen masyarakat yang berkepentingan terhadap suksesnya suatu kebijakan yang akan dilaksanakan.

Peranserta masyarakat dalam proses penentuan kebijakan merupakan suatu cara efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam. Disamping itu, peranserta masyarakat yang terwujud dalam perencanaan (kebi-

jakan) yang partisipatif dapat membawa keuntungan substantif, dalam hal ini keputusan yang diambil akan memberikan rasa keadilan, kepuasan dan legitimasi masyarakat yang kuat terhadap proses pembangunan, termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik.

Sesuai dengan asas demokrasi dari sistem pemerintahan otonomi daerah, masyarakat ikut berperanserta dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan suatu kebijakan pemerintahan daerah. Oleh karena itu penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik dan pengawasannya harus didekatkan kepada masyarakat agar aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sekaligus juga bermakna masyarakat mengawasi jalannya pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik dan menyampaikan keluhannya kepada pemerintah. Ini berarti pemerintahan menjadi terbuka dan tidak hanya meraba-raba mengenai kepentingan masyarakat. Peranserta masyarakat secara intens dalam keseluruhan kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan salah satu ciri dari sistem pemerintahan yang akuntabel dalam mewujudkan *good governance*.

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara. Menganalisis ketentuan peraturan pemerintah tersebut di atas beberapa hal dapat ditemukan di dalamnya sebagai salah satu bentuk kesungguhan pemerintah terhadap keperansertaan masyarakat.

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai bagian dari penyelenggaraan negara secara keseluruhan masyarakat memiliki ruang yang seluas-luasnya untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi, masyarakat memiliki hak untuk secara leluasa menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab, dan yang tidak kalah pentingnya atas dasar ketentuan tersebut di atas, kepada masyarakat diberikan hak untuk mendapatkan keadilan dan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Sesuai dengan prinsip transparansi, dalam penyelenggaraan pelayanan publik aparat Pemerintah Daerah diharuskan membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif. Untuk mengantisipasi hal tersebut, hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat secara seimbang juga tidak luput pengaturannya dalam ketentuan peraturan pemerintah tersebut. Pengaturan semacam itu tentunya dimaksudkan agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan hak-haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pelayanan publik. Walaupun kebebasan penggunaan hak tersebut harus pula diikuti dengan tanggung jawab dalam mengemukakan fakta-fakta dan kejadian secara benar seraya tetap mentaati dan menghormati etika dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, ketika aparat yang menerima permintaan dari masyarakat untuk memperoleh informasi, wajib baginya memberikan jawaban/ keterangan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang diembannya, dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, aparat

Pemerintah Daerah tidak boleh menolak permintaan masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut.

Berdasarkan uraian yang telah dibentangkan di atas, menghubungkan dengan realitas yang ada, tampaknya belumlah peranserta masyarakat sepenuhnya berlangsung sesuai dengan harapan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, setidaknya hal tersebut tergambar pada daftar lampiran tabel 7, halaman 136.

Sejalan dengan data pada tabel 7 tersebut terdapat data yang linier diperoleh dari responden yang mewakili pihak aparat pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam daftar lampiran tabel 8, halaman 137.

Berdasarkan uraian tersebut di atas ditemukan sejumlah responden (baik dari masyarakat maupun dari aparat pemerintah daerah) yang berpendapat bahwa masyarakat telah berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik diargumentasikan pada tersedianya wadah dan terbukanya ruang yang luas bagi masyarakat dalam menyampaikan informasi, kritik dan saran bagi aparat Pemerintah Daerah selaku penyelenggara pelayanan publik, baik itu melalui instrumen elektronik, maupun media pekabaran, termasuk pula ketersediaan nomor-nomor telepon pejabat-pejabat terkait, sehingga kesemuanya itu memberi kemudahan dan keleluasaan bagi masyarakat untuk melakukan akses untuk berperan serta dalam rangka mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

Uraian sebagaimana dikemukakan di atas, linier dengan konsep Negara hukum yang menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan terhadap Negara. Seperti diketahui bahwa konsep kedaulatan ditangan rakyat didasarkan pada doktrin bahwa Negara dibentuk oleh warganya (rakyat) melalui suatu kontrak

social, sehingga rakyatlah yang memegang kedaulatan. Dalam Teori Kontrak Sosial dinyatakan bahwa sumber kekuasaan politik adalah rakyat. Disamping itu, keterlibatan rakyat dalam melakukan kontrol social juga diformalkan melalui PP No. 20/ 2001 (Pasal 1 angka 12) yang dikenal sebagai pengawasan masyarakat (pengawasan informal). Oleh karena itu demi terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah tidak terlepas dari intensitas peran serta masyarakat sebagai bagian dari fungsi social kontrol.

Sedangkan sejumlah responden berpendapat bahwa masyarakat kurang berpartisipasi, dan tidak berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik diargumentasikan pada adanya kenyataan bahwa ketersediaan sarana/ wadah bagi masyarakat dalam menyampaikan informasi, kritik dan saran terhadap aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik cukup memadai, akan tetapi pada tataran implementatif (tindak lanjut) dari informasi, kritik dan saran yang diterima dan masyarakat sangat jarang dilaksanakan, bahkan informasi-informasi yang diterima tersebut cenderung "diawetkan" oleh pihak aparat Pemerintah Daerah (khususnya pejabat yang berwenang untuk itu), sehingga harapan masyarakat untuk memberikan peran serta terhadap penyelenggaraan pelayanan publik menjadi bias atau bahkan sia-sia adanya.

Fakta-fakta empiris sebagaimana terungkap di atas dalam pandangan penulis seharusnya tidak terjadi, baik terhadap kecenderungan pihak aparat pemerintah daerah yang hanya "mengawetkan" informasi, kritik dan saran yang diberikan oleh masyarakat dengan kata lain, terdapat keengganan aparat untuk menindaklanjutinya, maupun pembiaran terhadap oknum-

oknum aparat Pemerintah Daerah yang nakal dalam menjalankan aktivitasnya secara tidak benar, sebab apapun bentuknya aktivitas (tindakan) seperti itu jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, fakta empirik seperti terurai di atas, jelas telah menyimpangi Teori Pelayanan Publik yang menekankan pada dua hal dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, yaitu: Keinginan besar dari manajemen puncak (Kepala Daerah) untuk menerapkan prinsip-prinsip kualitas dan penerapan prinsip-prinsip kualitas dalam organisasi. Secara substansial teori ini dengan tegas menghendaki komitmen dari *top leader* dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip pelayanan publik dalam pelaksanaan fungsinya sebagai pemberi layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, jika kecenderungan seperti ini dibiarkan secara berlarut-larut tidak mustahil akan menimbulkan keputusan bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu ujung dari semuanya akan bermuara pada sulitnya mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, dan karenanya kesejahteraan masyarakat pun semakin jauh.

#### **D. Profesionalitas dalam Pelayanan Publik**

Profesionalitas dari perspektif etimologis berasal dari kata profesi, yang secara sederhana dimaknai sebagai bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian, dalam hal ini meliputi antara lain keterampilan (*skill*), kejujuran (*integrity*), loyalitas (*loyalty*), dedikasi (*dedication*) dan lain-lain. Profesi pada hakikatnya adalah suatu lapangan pekerjaan yang menuntut kriteria berkeahlian tinggi (*hight ability*) bagi para penyelenggaranya.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, profesi dan profesionalitas tidak hanya dibincangkan sebatas pada persoalan deskripsinya saja, melainkan lebih dari itu, termasuk sisi fungsinya di dalam mengapresiasi dinamika perkembangan masyarakat. Profesi sebagai suatu fenomena masyarakat, amat sulit mencapai kesuksesan di dalam pemerintahan manakala tidak ditunjang oleh proses profesionalitas dan berbagai jenis pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pelayanan publik.

Kemampuan dan kemahiran yang tinggi (*high ability*) terhadap penguasaan suatu teknologi canggih merupakan salah satu karakter esensial dari seorang aparat pemerintah yang berkualitas profesional, sebab untuk kemampuan dan keahlian khusus (misalnya menguasai penggunaan sistem komputer) memang diisyaratkan bagi hampir setiap fungsi yang ada dalam sistem dan unit kerja Pemerintah Daerah untuk mencapai kualitas pekerjaan (pelayanan publik) yang diharapkan. Oleh karena itu dalam menakar pekerjaan aparat Pemerintah Daerah sekurang-kurangnya terdapat tiga hal yang harus diperhatikan, antara lain: pertama, profesi itu dilaksanakan atas dasar keahlian yang tinggi, dan yang dapat memiliki keahlian tinggi pada umumnya adalah mereka yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan yang sifatnya teknis. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan hal ini pemerintah daerah menetapkan standar keahlian yang diperlukan untuk mengefektifkan jasa profesi dan sekaligus juga menilai kemampuan aparat Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsinya untuk menjaga agar standar keahlian tetap terjaga (terpelihara). Kedua, profesi yang mensyaratkan adanya keahlian yang tinggi, seyogyanya dikembangkan (ditingkatkan) secara nalar dan teratur, linier

dengan kebutuhan masyarakat yang senantiasa mengharapkan pemberian pelayanan publik dari aparat pemerintah secara profesionalitas. Oleh karena itu, standar keahlian yang dituntut oleh profesi senantiasa dalam keadaan dinamik dan progresif (ke arah kemajuan), sejalan dengan perkembangan masyarakat yang harus dilayani oleh aparat Pemerintah Daerah. Ketiga, profesi itu menghubungkan pranata (sistem tingkah laku sosial yang bersifat resmi) dan lembaga untuk mengontrol agar keahlian-keahlian profesional didayagunakan secara bertanggung jawab, bertolak dari itikad pengabdian yang tulus dan tanpa pamrih, dan semua itu dipikirkan serta diorientasikan untuk kesejahteraan masyarakat.

Suatu kenyataan bahwa tatanan masyarakat yang kompleks dan berorientasi ke masa depan dalam mewujudkan *good governance* (khususnya pelayanan publik yang berkualitas) telah mengandung kebutuhan penegakan kaidah-kaidah dan tata sosial. Aparat Pemerintah Daerah dengan kemahiran dan keahlian tinggi, tidak hanya cendekiawan dalam pemikiran, akan tetapi juga yang amat penting dalam penguasaan kaidah-kaidah positif yang telah dibakukan secara rasional, penanganan-penanganan teknis untuk melancarkan kehidupan sosial ekonomi dalam masyarakat, amatlah dibutuhkan linier (sejalan) dengan dibutuhkannya kualitas dan kemampuan intelektual, kemampuan menggunakan teknologi informasi, kemampuan teknis menyelesaikan masalah, dedikasi dan loyalitas yang harus tinggi. Hal lain yang tidak kalah pentingnya diperlukan adalah kualitas pribadi aparat Pemerintah Daerah dalam menunaikan fungsi dan tanggung jawabnya.

Profesional dan kompeten dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan aparat Pemerintah Daerah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan tertentu dengan profesionalitas yang

sesuai. Dibutuhkan upaya untuk menempatkan aparat secara tepat dengan memperhatikan kecocokan antara tuntutan pekerjaan dengan kualifikasi kemampuan dan profesionalitasnya.

Loyalitas dan dedikasi aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dibangun berdasarkan kualitas institusi, memiliki konsistensi dan perilaku hukum yang akuntabel, cakap, berpengalaman, disiplin, memiliki wawasan ke depan yang lebih baik, memiliki *self of belonging* dan rasa amanah yang besar dalam setiap pekerjaan yang diamanahkan, mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan kelompok dan keluarga atau pribadi.

Atas dasar tuntutan profesionalitas sebagaimana diuraikan di atas, beberapa aspek mutlak diperlukan jika ingin menciptakan aparat Pemerintah Daerah yang profesional dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Adapun aspek dimaksud adalah konsistensi dalam menerapkan peraturan perundang-undangan, kemampuan intelektual dan kemampuan teknik (khususnya dalam penggunaan teknologi).

Konsistensi aparat pemerintah daerah dalam menerapkan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pengaturan dalam pelayanan publik, sebab penerapan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kualitas yang dimaksud dalam hal ini adalah kualitas kinerja aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemberian pelayanan publik yang berkualitas bermakna memberikan pelayanan dengan mengindahkan hak-hak setiap orang yang meminta dilayani kepentingannya sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab aparat pemberi pelayanan dalam institusi pemerintah daerah.

Aspek konsistensi menerapkan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu yang tidak kalah pentingnya dengan aspek lain dalam rangka profesionalitas. Konsistensi menerapkan peraturan perundang-undangan berpaut erat dengan kemampuan memahami hakikat substansi hukum dan ketepatan dalam menerapkannya pada bidang tugas atau profesi dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, untuk membangun konsistensi aparat Pemerintah Daerah dalam hal menerapkan peraturan perundang-undangan pada penyelenggaraan pelayanan publik, dituntut pula adanya kemampuan intelektual atau kompetensi keilmuan aparat Pemerintah Daerah dalam menegakkan peraturan perundang-undangan, khususnya yang berpaut dengan profesi yang ditekuni, bukan saja pengetahuan hukum, tetapi juga pengetahuan mengenai ilmu pendukung misalnya, manajemen pemerintahan, sosiologi hukum, psikologi hukum dan pengetahuan-pengetahuan lain yang berkaitan dengan profesinya. Pengetahuan-pengetahuan tersebut dibutuhkan untuk memahami substansi peraturan hukum dan perundang-undangan serta fenomena-fenomena yang berkembang di tengah masyarakat yang berpaut dengan motif kejahatan jabatan, menganalisis fenomena sosial, karakteristik masyarakat, seperti stratifikasi sosial, budaya dan karakteristik lainnya yang dipandang ada hubungannya dengan penyebab terhambatnya pelayanan publik kepada masyarakat.

Kemampuan intelektual (*intellectual ability*) juga amat diperlukan dalam rangka melakukan inovasi-inovasi baru dalam mendesain perencanaan pelayanan publik, strategi pelayanan publik dan penanganannya, serta melakukan evaluasi yang sesuai dengan sasaran pelayanan publik yang hendak dicapai. Suatu kenyataan

bahwa tatanan masyarakat yang kompleks dan berorientasi ke masa depan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas sebagai bagian untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) telah mengandung kebutuhan penegakan hukum dan tatanan sosial.

Kemampuan teknik aparat khususnya dalam penggunaan teknologi informatika merupakan salah satu aspek yang juga berpengaruh secara signifikan terhadap pembentukan profesionalitas aparat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

Pemanfaatan teknologi informatika dalam penyelenggaraan pelayanan publik mendukung terciptanya kualitas pelayanan publik. Urgensi dan eksistensi teknologi informasi menjadi semakin penting jika hal ini dikaitkan dengan pelayanan publik itu sendiri.

Gambaran mengenai hubungan dan implikasi antar keduanya dan bagaimana masyarakat memanfaatkan hubungan ini dalam upaya mewujudkan masyarakat yang taat dan tertib, dengan menggunakan pendekatan pemahaman awam, teknologi informatika tidak lebih dari sekedar alat yang diadakan (dibuat) guna memudahkan manusia dalam berkreativitas. Oleh karena itu, teknologi informatika dapat dianalogikan dengan alat pemotong (pisau/ parang), alat transportasi (motor/ mobil). Sebagai alat yang bersifat netral, alat-alat tersebut dapat dipergunakan untuk tujuan yang bermanfaat (kebaikan), demikian pula dapat dipergunakan sebagai alat bantu untuk mendukung terselenggaranya pelayanan publik yang berkualitas. Teknologi informatika memiliki kegunaan yang luas dan nyaris tidak terbatas, karena hampir semua aspek kehidupan manusia dapat difasilitasi dengan teknologi informatika digunakan secara luas di lingkungan organisasi ataupun institusi,

baik organisasi/ institusi swasta maupun organisasi/ institusi pemerintah.

Teknologi informatika dimaknai sebagai sisi teknologi dari suatu sistem informasi, yang terdiri atas *hardware*, *software*, *database*, *computer network* dan peralatan-peralatan lain yang terkait. Pemanfaatan teknologi informatika sebagai bagian dari sistem informasi dan komunikasi pada suatu organisasi/ institusi swasta/ pemerintah telah berhasil memotivasi terciptanya peningkatan produktivitas (peningkatan efisiensi dan efektivitas), perbaikan layanan kepada masyarakat (*stakeholder*), peningkatan daya saing, perbaikan pengambilan keputusan, peningkatan kreativitas dan inovasi, serta perbaikan struktur dan fungsi organisasi/ institusi.

Upaya-upaya yang telah dilakukan tersebut sejalan dengan *new public service* sebagai salah satu paradigma model pelayanan publik yang menempatkan peran pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus profesional terhadap berbagai kepentingan publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung makna filsufis bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik harus berisi preferensi (prioritas) nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus berubah mengiringi dinamika perkembangan masyarakat.

Disamping itu, pelayanan publik dalam konteks *new public service* harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoretis yang digunakan, yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan masyarakat tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, etnik, dan agama. Hal ini bermakna setiap masyarakat

diperlakukan secara sama ketika hendak mendapatkan pelayanan publik sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi.

Jika manfaat penggunaan teknologi informatika pada institusi Pemerintah Daerah telah dirasakan manfaatnya secara luas, maka dipastikan teknologi informatika dapat digunakan untuk memfasilitasi hampir semua aktivitas manusia, termasuk pemanfaatan teknologi informatika pada institusi pemerintahan (aparatus Pemerintah Daerah) untuk meningkatkan profesionalitasnya, keprofesionalitasan aparatus Pemerintah Daerah menunjukkan dan berkorelasi dengan terciptanya pelayanan publik yang berkualitas.

Pendapat responden yang berkaitan dengan profesionalitas aparatus Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terekam dalam data pada daftar lampiran tabel 9, halaman 162.

Untuk memberikan komparasi data tentang profesionalitas aparatus Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik, pada tabel 10 telah dipaparkan pendapat responden dari pihak aparatus Pemerintah Daerah sebagaimana tervisualisasi pada daftar lampiran tabel 10, halaman 162.

Berdasarkan data di atas, terdapat sejumlah responden (aparatus pemerintah daerah) yang menyatakan bahwa aparatus pemerintah daerah sudah profesional dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Data tersebut diargumentasikan pada kemampuan yang dimiliki aparatus dalam memahami hakiikat substansi perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan kerjanya, khususnya yang berpaut dengan ketentuan yang mengatur mengenai pelayanan publik, sehingga dalam penerapannya pun mereka telah memiliki konsistensi. Hal ini dapat dilihat pada adanya pemberian pelayanan kepada masya-

rakat yang senantiasa didasarkan pada ketentuan yang telah ditetapkan. Di samping itu, aparatus Pemerintah Daerah juga telah memiliki kemampuan intelektual dan kemampuan teknik dalam hal menggunakan teknologi informatika. Hal tersebut terlihat pada adanya kemampuan aparatus melakukan inovasi dan improvisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga masyarakat telah merasakan adanya suasana "hidup" dalam mendapatkan pelayanan publik. Kemudian dari pada itu terciptanya peningkatan produktivitas (efisiensi dan efektivitas) dalam pemberian pelayanan publik juga menunjukkan adanya kemampuan aparatus di dalam memanfaatkan teknologi informatika sebagai suatu instrumen memudahkan aparatus menyelenggarakan fungsi pelayanannya.

Sementara responden yang menyatakan aparatus Pemerintah Daerah kurang dan bahkan tidak profesional dalam memberikan pelayanan publik diargumentasikan bahwa fakta-fakta empiris di lapangan masih ada aparatus yang kurang faham tentang makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pelayanan publik, sehingga dalam memberikan pelayanan cenderung kaku. Sebagian aparatus memaknai aturanperundang-undangan sangat normatif, sehingga apapun yang tersurat dalam aturan perundang-undangan tidak dapat ditafsirkan lain. Kekakuan dalam penafsiran seperti itu berimplikasi pada adanya pelayanan yang diberikan juga menjadi kaku. Disamping itu, tingkat kemampuan intelektual dan kemampuan teknis atau kemampuan aparatus dalam menggunakan teknologi informatika belum maksimal, bahkan cenderung memprihatinkan. Hal ini dapat dibuktikan, bahwa di samping ketersediaan alat-alat teknologi informatika yang terbatas, juga kemampuan aparatus dalam penggunaannya

belum memadai. Bahkan temuan penelitian masih dijumpai adanya aparat yang mengerjakan tugas-tugas pelayanannya masih menggunakan mesin ketik manual.

Belum profesionalnya aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ditandai dengan keterbatasan kemampuan aparat dalam menggunakan teknologi bukanlah satu-satunya faktor. Akan tetapi juga tidak terlepas dari kualitas tanggung jawab aparat terhadap fungsi/ tugas yang diembannya relatif masih rendah.

Gaya kepemimpinan (*leadership style*) yang ditampilkan para pejabat di instansi-instansi pemerintah masih cenderung melahirkan sifat apatisisme bagi bawahan karena masih terdapat pimpinan/ atasan yang kurang memberikan motivasi dan tidak mampu menunjukkan kinerja yang optimal, sehingga bawahan kurang termotivasi untuk bekerja secara lebih baik, apalagi untuk mengembangkan potensi diri (*self potention upgrowth*) secara individu. Respons pimpinan/ atasan yang kurang simpatik dengan kreativitas bawahan dalam hal ini juga ikut melemahkan motivasi bawahan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (*public service quality*) kepada masyarakat, termasuk di dalamnya upaya untuk meningkatkan penguasaan dan pemanfaatan teknologi informatika.

Selanjutnya, pada tabel 10, khususnya responden masyarakat, terdapat populasi yang signifikan yang menjawab bahwa aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sudah profesional. Jawaban tersebut diargumentasikan bahwa aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik telah memiliki kemampuan, baik dari segi kemampuan intelektual, kemampuan teknis dalam hal penggunaan teknologi

informatika maupun konsistensinya dalam menerapkan ketentuan perundang-undangan, khususnya ketentuan-ketentuan yang berpaut dengan pelayanan publik, kesemua hal tersebut tercermin pada adanya kemampuan aparat (*birocration ability*) untuk menyelesaikan masalah dengan tepat, mengantisipasi masalah dengan baik, melakukan pekerjaan secara mandiri, dan bahkan mampu mengambil keputusan dengan bijaksana.

Sementara terdapat juga responden yang memberikan jawaban aparat kurang profesional, dan bahkan aparat tidak profesional dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat diargumentasikan bahwa dalam prakteknya masih ditemukan aparat Pemerintah Daerah yang kurang mampu, atau bahkan tidak mampu bersikap adil, dan tidak konsisten dalam menerapkan ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelayanan publik, karena ada kepentingan (pamrih) dibalik pelayanan yang diberikan, sehingga terkesan membeda-bedakan, berbelit-belit, dan tidak transparan. Kondisi seperti itu secara jelas bertentangan dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik (Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 15 huruf c dan e UU-PP) yang menghendaki adanya keterbukaan (transparansi), kepastian dan ketepatan waktu serta tidak diskriminatif dalam pelayanan publik. Di samping itu, kemampuan intelektual (*intellectual ability*) dan kemampuan teknis (*technical ability*) aparat dalam hal penggunaan teknologi masih rendah, bahkan ada sama sekali yang tidak memiliki kemampuan dengan penggunaan teknologi informatika (misalnya komputer) dalam memberikan pelayanan. Hal ini terbukti misalnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih sangat berbelit-belit dan memerlukan waktu yang cukup lama. Urusan yang seharusnya selesai dalam beberapa jam saja terkadang masyarakat menunggu

berhari-hari, bahkan mungkin berminggu-minggu, sehingga slogan yang sering dilakukan "kalau bisa diperlambat kenapa dipercepat" seakan-akan *legal* adanya.

Hal-hal sebagaimana diuraikan di atas, menggambarkan bahwa kemampuan teknik aparat masih relatif rendah, dan hal semacam itu terjadi di hampir semua bentuk pelayanan, khususnya yang berpaut dengan pelayanan dalam bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil. Sebenarnya, belum profesionalnya aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ditandai dengan masih rendahnya kemampuan intelektual, kemampuan teknis (penguasaan teknologi informatika), dan kurangnya atau tidak konsistennya aparat menerapkan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat tidak berhenti sampai di situ, melainkan ada faktor lain yang mengikutinya, misalnya adanya suasana lingkungan kerja (*work circles*) yang kurang baik atau kurang kondusif, rendahnya kesadaran hukum dan lemahnya pengawasan. Di samping itu, tidak profesionalnya aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat juga dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan (*leadership style*) yang terbangun pada institusi Pemerintah Daerah yang masih cenderung pada gaya tradisional (*traditional style*), dimana kekuasaan lebih dihargai daripada kreativitas yang dapat mendukung akselerasi kemajuan penyelenggaraan pelayanan publik ke arah yang lebih berkualitas.

Terlepas dari apa dan bagaimana profesionalitas aparat pemerintah menurut hemat penulis terdapat fenomena dan dikotomis yang paling menonjol dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik. Yaitu terdapatnya dua "kekuatan" dalam institusi pemerintahan daerah yang berpengaruh secara signifikan. Kedua kekuatan

tersebut adalah kelompok yang ingin mempertahankan status quo dan kelompok reformis. Masalahnya adalah kelompok reformis yang hendak melakukan perubahan gaya kepemimpinan, secara kuantitatif populasinya jauh lebih kecil dibandingkan dengan populasi kelompok yang ingin mempertahankan status quo. Di samping itu, kelompok reformis pada umumnya hanya menempati posisi bawahan, sementara kelompok status quo (yang tidak menginginkan perubahan) lebih banyak yang menduduki jabatan strategis dan masih sangat berpengaruh. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa salah satu penyebab lambannya pertumbuhan reformasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik merupakan konsekuensi dari "perseteruan" antar kekuatan tersebut di atas. Akibatnya kreativitas, kemampuan dan kecerdasan kelompok reformis nyaris tidak berdaya.

Paradigma reformasi masih sebatas konsep, sebab dalam realitasnya tidaklah lebih maju daripada gaya pemerintahan yang ada sebelum lahirnya reformasi. Oleh karena itu, harapan akan terwujudnya perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih berkualitas juga masih sebatas konsep, dan akan sulit terwujud manakala paradigma tersebut terus "diawetkan" dan sulit menerima perubahan.

#### **E. Transparansi Pelayanan Publik**

Transparansi (keterbukaan) dalam konteks ini dimaksudkan sebagai keterbukaan pada setiap proses dan hasil kegiatan (*output*) yang dapat diakses oleh masyarakat, serta diupayakan agar penyelenggaraan pemerintahan dan hasil kegiatan dapat dipublikasikan kepada masyarakat, akan melahirkan peningkatan kepedulian masyarakat (*people awareness*) terhadap isu yang sedang

dihadapi (sedang berkembang di tengah masyarakat).

Transparansi dan komitmen dari aparat dan pimpinan pemerintahan di kabupaten/ kota bukan hanya memberikan dukungan moral (*support morality*), akan tetapi sungguh-sungguh terlibat secara aktif dalam setiap kegiatan, keterbukaan dari pihak aparat pemerintah daerah akan melahirkan kondisi yang kondusif, sehingga memberikan kemudahan dan rasa aman kepada masyarakat.

Keterbukaan aparat pemerintah merupakan syarat mutlak (*absolute requirement*) bagi suatu *good governance* dalam menciptakan pelayanan publik yang berkualitas, keterbukaan mengandung makna pula bahwa setiap orang dari warga masyarakat mengetahui mekanisme pengambilan keputusan (*decision making*) aparat pemerintah, sehingga memungkinkan masyarakat untuk ikut memikirkan dan pada akhirnya ikut terlibat dalam pengambilan keputusan itu, yang pada akhirnya merasa memiliki (*self belonging*) dan bertanggung jawab (*self accountability*).

Terhadap transparansi aparat pemerintah dapat dilihat antara lain melalui keterbukaan atas jalannya rapat-rapat yang digelar, kecuali hal-hal yang sifatnya rahasia (rahasia jabatan) yang dinyatakan tertutup, keterbukaan aparat pemerintah atas informasi-informasi yang berpaut dengan dokumen-dokumen yang hendak diakses oleh masyarakat, kecuali jika undang-undang menyatakan lain (tertutup untuk umum), dan keterbukaan pemerintah dalam hal prosedur pengambilan keputusan (*decision making*) maupun rencana kegiatan yang hendak dilaksanakan.

Transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat adalah tuntutan utama dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari *good governance*. Oleh karena itu, aparat pemerintah

membutuhkan personil yang memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara transparan, efisien efektif, dan akuntabel.

Penyelenggaraan pelayanan publik, transparansi harus dilaksanakan, sebagai wujud akuntabilitas aparat pemerintah kepada masyarakat. Eksistensi pranata hukum dan kelembagaan belum cukup mendorong terciptanya pelayanan publik yang berkualitas, oleh karena itu dibutuhkan kearifan dalam menyelenggarakannya yang mencerminkan transparansi. Untuk kebutuhan tersebut diperlukan adanya mekanisme atau tata cara yang jelas menurut hukum agar setiap orang dapat membela dan memperjuangkan haknya dalam mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Transparansi dalam konteks ini juga *include* dengan keterbukaan memperoleh informasi, kebutuhan memperoleh pelayanan, keterbukaan membela, merespon tuntutan atau pengaduan dan keluhan dari masyarakat yang membutuhkan pelayanan, dengan keterbukaan masyarakat akan memperoleh ruang untuk dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Tersedianya suatu kesempatan yang terorganisir bagi masyarakat untuk mengemukakan pemikiran dan pendapatnya terhadap pokok-pokok kebijaksanaan aparat pemerintah, berimplikasi pada adanya ruang bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dan memberikan koreksi kepada aparat pemerintah, sehingga dalam batas-batas yang wajar diharapkan hasil diskusi dan koreksi tersebut dapat bermanfaat seraya mempengaruhi pengambilan keputusan ke arah yang lebih berpihak dan menguntungkan masyarakat.

Keterbukaan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dimaknakan bahwa apabila suatu penyelenggaraan pelayanan publik tidak melibatkan peranserta masya-

rakat, maka pelayanan publik tersebut dapat dianggap tidak efektif atau gagal. Oleh karena itu, suatu penyelenggaraan pelayanan publik seyogyanya melibatkan seintens mungkin peran serta masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar hasil dari penyelenggaraan pelayanan publik tersebut benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat itu sendiri, atau dengan perkataan lain pelayanan publik itu dilaksanakan dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dalam rangka kesejahteraannya. Oleh karena itu, sikap dan tindakan pemerintah senantiasa diharapkan lebih supel (adaptif), fleksibel (tidak kaku), akomodatif dan responsif terhadap peran serta masyarakat.

Berkaitan dengan transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat data pada daftar lampiran tabel 11, halaman 163.

Berdasarkan data tersebut pada tabel 11, ditemukan responden yang memberikan jawaban pemerintah sudah transparan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat diargumentasikan bahwa ketersediaan informasi-informasi yang berkaitan dengan prosedur/ mekanisme pengurusan suatu kepentingan termasuk syarat-syarat yang harus dipenuhi dengan mudah dapat ditemukan dan diakses di institusi-institusi pemberi layanan publik. Misalnya untuk memperoleh layanan kesehatan (di puskesmas atau rumah sakit pemerintah) telah tertempel berbagai informasi prosedur dan mekanisme yang harus dilalui dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi.

Sementara responden yang menjawab pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat kurang dan bahkan tidak transparan diargumentasikan bahwa benar informasi tentang mekanisme/ tata cara yang harus ditempuh dan persya-

ratan yang harus dipenuhi pada umumnya telah tertempel disetiap institusi pelayanan publik, akan tetapi informasi dan persyaratan tersebut untuk sebagaiannya masih ditutup-tutupi. Misalnya pelayanan publik dalam bidang pendidikan, segala persyaratan dan tata cara/ mekanisme untuk memasuki suatu sekolah telah disampaikan oleh pihak sekolah yang bersangkutan melalui papan-papan pengumuman/ informasi sehingga mudah diakses oleh masyarakat, namun setelah pihak (keluarga) calon siswa menindaklanjuti dengan memenuhi semua persyaratan yang telah diinformasikan sebelumnya, ternyata setelah semuanya hampir tuntas pihak sekolah baru memunculkan besar-besaran jumlah biaya yang harus disediakan/ dikeluarkan oleh pihak (keluarga) calon siswa. Misalnya uang pembangunan, uang bangku (bagi calon siswa pindahan), dana wakaf, dan lain-lain.

Oleh karena itu, transparansi sebagaimana diuraikan di atas, belumlah terbuka dalam arti yang sesungguhnya, sebab masih ada hal-hal tertentu yang belum ditransparansikan kepada masyarakat. Atas dasar itu dikemukakan bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat belum transparan secara keseluruhan.

Berkaitan dengan temuan data yang diperoleh dari masyarakat sebagaimana tertuang pada tabel 11, maka perlu juga dikemukakan pendapat responden yang mewakili aparat Pemerintah Daerah sebagai jawaban komparasi, dapat dilihat pada daftar lampiran 12, halaman 164.

Berdasarkan data yang terungkap pada tabel dimaksud, ditemukan responden yang memberikan pendapat bahwa pemerintah sudah transparan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat diargumentasikan pada prosedur atau tata cara, per-

syarat, satuan kerja, tanggung jawab, pelayanan dan biaya, telah diinformasikan dan dipublikasikan sehingga mudah untuk diketahui dan diakses oleh masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, transparansi yang dilakukan terhadap segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan guna mendidik, membina dan mengajak dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat dan menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang normatif, sehingga masyarakat merasa terayomi hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan publik dan perlakuan-perlakuan yang adil dan bijaksana.

Sementara responden yang berpendapat pemerintah kurang dan tidak transparan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, diargumentasikan bahwa aparat Pemerintah Daerah masih cenderung menutup-menutupi prosedur/ tata cara atau mekanisme yang harus ditempuh oleh masyarakat, sehingga masyarakat kesulitan bahkan tidak mampu mengakses sendiri prosedur yang harus dilalui dalam menyelesaikan urusannya.

Mencermati pendapat responden dan argumentasi yang dikemukakan di atas, ditemukan bahwa aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat memang telah menunjukkan adanya transparansi sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Akan tetapi pada saat yang sama juga masih terdapat responden yang menjawab pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat masih kurang transparan, bahkan terdapat responden yang memberikan jawaban bahwa aparat Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sama sekali tidak transparan.

Menyelami uraian di atas, terlihat bahwa transparansi dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat oleh aparat pemerintah hanyalah utopia yang tidak kunjung menjadi kenyataan. Sebab dalam realitasnya hampir tidak pernah ada pelayanan publik yang transparan, dalam arti pelayanan yang benar-benar memberikan kejelasan kepada masyarakat. Keterbukaan/ transparansi yang ada dalam pelayanan publik hanya sebatas "keterbukaan" jumlah uang/ biaya yang harus dibayarkan/ diserahkan sehingga kepentingan masyarakat terlayani/ terpenuhi.

Realitas ini menunjukkan bahwa transparansi pelayanan publik yang diberikan aparat pemerintah kepada masyarakat pada tataran implementasinya belum terlaksana secara baik. Tidak terlaksananya pelayanan publik dengan baik tidak terlepas dari rendahnya keterbukaan dan komitmen aparat pemerintah. Kepentingan pribadi (*self interest*) masih dominan dibanding dengan kepentingan masyarakat (*people interest*). Bahkan terkesan aparat pemerintah tidak menunjukkan kemauan agar masyarakat menangani sendiri setiap kepentingannya, sehingga perilaku aparat yang demikian sesungguhnya tidak memberikan dukungan moral, dan betul-betul kurang aktif dalam mendukung pelibatan masyarakat untuk mendapatkan informasi sebagai wujud transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Memperhatikan uraian yang telah dibentangkan di atas mengantar kita pada suatu pemahaman bahwa secara keseluruhan pemerintah belum transparan secara optimal dalam memberikan pelayanan publik, belum transparan dalam merespon tuntutan/ pengaduan dan keluhan masyarakat. Pada hal keterbukaan aparat pemerintah menciptakan atmosfir pelayanan publik yang memberikan rasa elegan kepada masyarakat, dan bersesuaian dengan

asas keterbukaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (2) huruf f Rancangan Administrasi Pemerintahan (RUU-AP) yang menghendaki agar pelayanan kepada masyarakat diberikan secara jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan (pelayanan publik) dengan tetap memperhatikan perlindungan atas pribadi, golongan dan rahasia Negara.

Perilaku hukum aparat Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat merupakan tuntutan utama dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas sebagai bagian dari *good governance*. Oleh karena itu, dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dibutuhkan personil aparat Pemerintah Daerah yang dapat memberikan pelayanan publik secara terbuka (transparan), cepat, etis, berkepastian hukum dan akuntabel.

Mencermati beberapa indikator yang telah dikemukakan dan dibahas berkaitan dengan variabel pelayanan publik yang melingkupi: responsivitas, akuntabilitas, peran serta, profesionalitas dan transparansi, maka indikator yang paling berpengaruh di antara indikator yang ada, adalah indikator akuntabilitas.

Ditemukan di lapangan bahwa aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat cenderung tidak mendasarkan kepada ketentuan perundang-undangan yang ada, sehingga jaminan hak-hak masyarakat dalam bentuk kepastian hukum tidak terlindungi. Implikasi dari hal tersebut tampak dari sikap aparat yang terkadang acuh tak acuh dalam menghadapi/ melayani masyarakat. Aparat hanya merespon anggota masyarakat yang dikenal, berduit, dan memiliki status sosial yang tinggi, sementara yang tidak dikenal, miskin dan mempunyai status sosial yang rendah

cenderung diabaikan. Prilaku seperti tersebut di atas, secara nyata telah menyimpangi teori Negara hukum, yang menghendaki dalam suatu Negara (daerah) baik pemerintah maupun warga negaranya hanya bertindak dan terikat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, demi menghindari kesewenang-wenangan agar hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan tetap terlindungi.

Berdasarkan kajian empiris, ditemukan belum optimalnya akuntabilitas aparat Pemerintah Daerah dalam melayani masyarakat tidak terlepas dari rendahnya integritas personal aparat pemerintah baik secara individual maupun secara kolektif, kinerja aparat yang tidak produktif, dan pelaksanaan aturan yang tidak adil dan bijaksana menyebabkan pelayanan kepada masyarakat tidak memuaskan.

Mengakumulasi semua indikator yang telah dikemukakan dan dianalisis dalam penelitian ini, kemudian mengkaitkannya dengan teori pelayanan publik (*Total Quality Management Theory*) yang dikemukakan oleh Vincent Gaspersz sebagai salah satu landasan teoritis yang digunakan (*applied theory*) dalam membahas buku ini, menurut hemat penulis belum secara ideal mampu memberikan kualitas pelayanan publik yang optimal pada tataran implementatifnya, dengan kata lain teori tersebut memerlukan penyempurnaan dalam rangka pengaplikasiannya.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa menurut Gaspersz keberhasilan pelayanan publik dalam suatu organisasi/ institusi sangat ditentukan oleh dua hal pokok, yaitu: (1) keinginan besar dari manajemen puncak (*top leader*) untuk menerapkan prinsip kualitas (kepuasan), dan (2) prinsip kualitas tersebut diakomodasikan ke dalam sistem manajemen pelayanan.

Jika kedua unsur dari elemen teori pelayanan publik yang dipersyaratkan di atas ditransformasi ke dalam sistem pelayanan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka ditemukan dapatlah dikemukakan bahwa pada unsur yang pertama terkandung makna bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat Pemerintah Daerah harus memiliki komitmen dalam menjalankan fungsinya.

Komitmen dalam konteks ini lebih berwujud pada *political will* pemerintah, dalam arti kata terdapat komitmen yang kuat dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Sementara pada unsur kedua dimaknai bahwa atas dasar keinginan yang kuat dari pemerintah tersebut untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat direalisasikan dalam tataran pelaksanaannya, dengan kata lain diperlukan adanya konsistensi dalam tataran implementatifnya.

Konsisten dalam hal ini dapat dilihat apakah aparat pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat telah menghargai keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien dan efektif. Sikap mental dan tindakan aparat yang memiliki komitmen dan konsistensi dalam memberikan pelayanan dapat tercermin pada sikap sopan dan keramahan dalam menghadapi masyarakat. Komitmen dan konsistensi tersebut juga mengandung unsur moral, dan moral memiliki ciri yang rasional, objektif, tanpa pamrih dan netral.

Seperti telah dipahami bahwa penyelenggaraan pelayanan publik, terdapat dua pihak yang berinteraksi dan saling berbeda kepentingan. Pihak aparat Pemerintah Daerah sebagai pemberi pelayanan yang berhadapan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan, antara keduanya seringkali terdapat perbe-

daan kepentingan. Aparat Pemerintah Daerah pada dasarnya adalah seorang abdi (pelayan), bukannya pihak yang harus dilayani. Persepsi tersebut selama ini belum pernah ditanamkan secara sistematis kepada aparat Pemerintah Daerah, sehingga berkonsekuensi pada munculnya sikap arogansi aparat pemerintah daerah, misalnya merasa sebagai pihak yang paling dibutuhkan, atau bersikap seenaknya kepada masyarakat. Sikap aparat yang ditunjukkan seperti ini membuat masyarakat merasa tidak memperoleh perlindungan hak yang secara normatif seharusnya didapatkan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan masyarakat sering kali dipelekan dan tidak diorbankan oleh aparat Pemerintah Daerah.

Fakta-fakta empiris sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan penerapan *Total Quality Management Theory* yang cetuskan oleh Gaspersz pada tataran implementatifnya belum mampu melahirkan hasil yang optimal untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas khususnya jika dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan dilihat dari perspektif hukum pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dua unsur yang telah dikemukakan sebelumnya sebagai substansi dari teori pelayanan publik belumlah memadai, sehingga diperlukan unsur lain untuk kesempurnaannya. Unsur yang dimaksudkan tersebut adalah "kepastian hukum".

Kepastian hukum dalam konteks ini dimaknai sebagai jaminan secara yuridis mengenai hak dan kewajiban antara masyarakat dengan aparat Pemerintah Daerah dalam kerangka penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut merupakan unsur utama yang menjadi dasar dalam setiap penyelenggaraan pela-

yanan publik khususnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Kepastian hukum sebagai derivasi dari asas legalitas (sebagai salah satu asas negara hukum) menuntur agar setiap penyelenggaraan pelayanan publik dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar masyarakat. Kepastian hukum merupakan kunci untuk menjamin bahwa wewenang yang dimiliki digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Kepastian hukum memerlukan mekanisme yang jelas tentang akuntabilitas dari pelaksanaan suatu wewenang.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa unsur kepastian hukum adalah unsur esensial dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik di samping kedua unsur lainnya, sehingga secara utuh unsur yang harus ada dalam pelayanan publik adalah:

Pertama: Keinginan besar dari manajemen puncak untuk menerapkan prinsip-prinsip kualitas dalam organisasi.

Unsur yang pertama ini secara substansial merupakan komitmen dari *top leader* (kepada daerah) untuk senantiasa mengembangkan pemikiran-pemikiran yang strategis dan inovatif dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan tetap berdasar pada bingkai kewenangan yang dimilikinya. Hal ini bersesuaian dengan pandangan yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau bahwa eksekutif (pemerintah daerah) sebagai otaknya negara/ daerah (*l'apuiissance executive en est le carvean*), kepadanya disandarkan harapan-harapan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraannya. Di samping itu unsur yang pertama ini juga sejalan dengan konsep otonomi formil yang dikemukakan oleh C.W. van Der Pot yang intinya memberikan wewenang yang seluas-

luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Kedua: Prinsip-prinsip kualitas itu diakomodasikan ke dalam sistem manajemen kualitas. Unsur yang kedua ini secara substansial dimaknai sebagai penjabaran lebih lanjut dari unsur yang pertama, dengan kata lain prinsip-prinsip sebagaimana dimaksudkan di atas betul-betul diberi ruang dalam rangka pelaksanaannya pada tataran empiris. Berkaitan dengan eksistensi aparat Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang melaksanakan fungsinya berdasarkan kewenangan yang dimilikinya amat diharapkan untuk mengimplementasikan prinsip kualitas (prinsip-prinsip pelayanan publik) secara konsisten sebab pelaksanaan (pelayanan publik) dengan melandaskan pada prinsip-prinsip pelayanan publik, akan menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagai filsufi dari suatu kehidupan bernegara. Pelaksanaan fungsi secara konsisten seperti tersebut di atas, sejalan dengan teori fungsi yang dikemukakan oleh Joko Soetono yang secara substansial mengandung makna bahwa dalam ranah hukum pemerintahan daerah tugas (*werking*) dimaksudkan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan wewenang yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan (desentralisasi) dalam rangka tugas-tugas publik (pelayanan publik) untuk mencapai tujuan (kesejahteraan).

Ketiga: Kepastian hukum sebagai "bingkai" dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Unsur yang ketiga ini dimaksudkan sebagai landasan yuridis bagi aparat Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, agar mendapatkan jaminan atas hak-hak dasar yang seharusnya diper-

oleh dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kepastian hukum (sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya) adalah derivasi dari asas legalitas yang merupakan unsur pokok dari suatu negara hukum. Oleh karena itu unsur yang ketiga ini sangat bersesuaian dengan teori negara hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yang intinya menghendaki agar semua fungsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara (termasuk warga negara) senantiasa berlandaskan atas hukum, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan (*supremacy of law*).

Berdasarkan argumentasi yang telah diajukan di atas, baik yang sifatnya empiris (temuan penelitian) maupun yang bersifat teoritis, *total quality management theory* (Gaspersz) yang sebelumnya hanya bertujuan untuk memenuhi kepuasan pelanggan (masyarakat), setelah disempurnakan dengan menambahkan unsur kepastian hukum, teori tersebut bukan hanya berorientasi manajemen, tetapi juga telah memiliki orientasi hukum (Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Pemerintahan Daerah), sehingga tujuan yang hendak diwujudkan adalah kepuasan masyarakat yang berkepastian hukum. Inilah yang disebut sebagai "menghukumkan pelayanan publik" atau "konsep hukum pelayanan publik". Konsep ini menurut hemat peneliti, jika diterapkan secara baik dan benar dalam pemberian pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, maka akan menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas, yang berujung pada tercapainya kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk., 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Akira Iida, 2004. *Paradigm Theory and Policy Making*, Tuttle, Singapura.
- Candler Ralph C. and Plano Jack C., 1982. *The Public Administration Dictionary*, John Willey & Sons, Singapura.
- Christopher Lovelock, 1997. *Service Marketing*, Second Edition, Printice Hall, New York.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta.
- Dharmesta, BS., 1988. *Asas-asas Manajemen Moderen*, Liberty, Yogyakarta.
- Erwan A. Purwanto, 2005. *Pelayanan Publik Partisipatif Dalam Mewujudkan Good Governance*, Gajah Masa University Press, Yogyakarta.

- Fandy Tjiptono, 1996. *Manajemen Jasa*, Andi, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1997. *Total Quality Service*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Fayol, Henri, 1949. *General and Industrial Management*, London.
- Francis Fukuyama, 2005. *Memperkuat Negara (Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Friedmann W., 1971. *State and Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, (Terjemahan Basuki), Tata Nusa, Jakarta.
- Gaspersz, Vincent, 1997. *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Terjemahan Sudarsono, Gramedia Pustania, Jakarta.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich, dan Jammes H. Donnelly, 1996. *Organisasi dan Manajemen Perilaku, Struktur dan Proses*, Terjemahan, Bina Rupa, Jakarta.
- Goetsch dan Davis, 1996. *Prilaku dalam Organisasi*, Terjemahan Agus Dharma, Jakarta.
- Goleman, Daniel, 2006. *Emotional Intelligence*, Alih Bahasa T. Hernaya, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hatifah S.J. Sumarto, 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Hoeve W. van, 1999. *Kamus Bahasa Belanda*, Ichtar Baru, Jakarta.
- Hughes E. Owen, 1992. *Public Management and Administration an Introduction*, St. Martin Press, New York.

- Janet, Denhardt V. and Robert B. Denhardt, 2003. *New Public Service, Serving, Not Steering*, ME. Sharpe, London.
- Kotler, Philip. 1991, *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation and Control*, Prentice Hall International Edition, Eight Edition.
- Lenvine, 1998. *Public Administration: Challenges Choice, Consequences*, Scott Foreman, Illionis.
- Lijan Poltak Sinambela, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Impelemntasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Pratt, Hendry Fairchild, 1961. *Dictionary of Sociology*, Littlefield Adom Co., New Jerry.
- Retminto dan Atik Septi Winarsih, 2006. *Manajemen Pelayanan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rudi Setiyono, 2007. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik: Prinsip-prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini*, Kalam Nusantara dan Jurusan Pemerintahan, UNDIP, Jakarta.
- Sampara Lukman, 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA-LAN Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001. *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima*, STIA-LAN Press, Jakarta.
- Sondang P. Siagian, 1985. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Stiglitz, 1988. *Economic of The Public Sector*, WW Norton and Company Ltd., New York.

Tim Penyusun Kamus, 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Ketiga, Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dik-Bud RI, Balai Pustaka, Jakarta.

Wahyudi Komorotomo, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Nisjar S. Karhi, 1991. *Beberapa Catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi Pembangunan: Vol. 1 No. 2.

Pamudji S, 1994. *Proffesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Widyapraja No. 19 Tahun III, IIP, Jakarta.

Pamudji S, 1994. *Proffesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Widyapraja No. 19 Tahun III, IIP, Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar pelayanan Minimal (PPP-SPM).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota.

## LAMPIRAN TABEL

Tabel 2

Jawaban Responden Tentang Daya Tanggap Aparat Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Pelayanan Publik

| No     | Kategori       | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |                | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Tanggap        | 14<br>(5,83%)   | 13<br>(5,42%)  | 9<br>(3,75%)   | 18<br>(7,50%)  | 11<br>(4,58%)  | 10<br>(4,17%)  | 75<br>(31,25%)  |
| 2.     | Kurang Tanggap | 20<br>(8,33%)   | 19<br>(7,92%)  | 24<br>(10,00%) | 21<br>(8,75%)  | 25<br>(10,42%) | 27<br>(11,25%) | 136<br>(56,67%) |
| 3.     | Tidak Tanggap  | 6<br>(2,50%)    | 7<br>(2,92%)   | 7<br>(2,92%)   | 2<br>(0,83%)   | 4<br>(1,66%)   | 3<br>(1,25%)   | 29<br>(12,08%)  |
| Jumlah |                | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 3

Jawaban Responden (Pemerintah) Tentang Daya Tanggap Aparat Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Pelayanan Publik

| No     | Kategori       | Kabupaten/ Kota |               |               |               |               |               | Jmlh (%)       |
|--------|----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|        |                | Mks             | Gowa          | Bkmb          | Pare          | Palopo        | Barru         |                |
| 1.     | Tanggap        | 4<br>(13,33%)   | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 5<br>(16,66%) | 4<br>(13,33%) | 1<br>(3,33%)  | 18<br>(60,00%) |
| 2.     | Kurang Tanggap | 1<br>(3,33%)    | 3<br>(10,00%) | 3<br>(10,00%) | -             | 1<br>(3,33%)  | 3<br>(10,00%) | 11<br>(36,66%) |
| 3.     | Tidak Tanggap  | -               | -             | -             | -             | -             | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)   |
| Jumlah |                | 5<br>(16,66%)   | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 30<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 4

Jawaban Responden Tentang Pemberian Pelayanan Publik  
Sesuai Dengan Nilai (Etika/ Moral) Yang Ada Dalam Masyarakat

| No     | Kategori      | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|---------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |               | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Sesuai        | 18<br>(7,50%)   | 17<br>(7,08%)  | 12<br>(5,00%)  | 17<br>(7,08%)  | 11<br>(4,58%)  | 11<br>(4,58%)  | 86<br>(35,83%)  |
| 2.     | Kurang Sesuai | 19<br>(7,92%)   | 20<br>(8,33%)  | 23<br>(9,58%)  | 21<br>(8,75%)  | 26<br>(10,83%) | 27<br>(11,25%) | 136<br>(56,67%) |
| 3.     | Tidak Sesuai  | 3<br>(1,25%)    | 3<br>(1,25%)   | 5<br>(2,08%)   | 2<br>(0,83%)   | 3<br>(1,25%)   | 2<br>(0,83%)   | 18<br>(7,50%)   |
| Jumlah |               | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 5

Jawaban Responden Tentang Penggunaan Instrumen Hukum  
Sebagai Dasar Dalam Memberikan Pelayanan Publik

| No     | Kategori           | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|--------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |                    | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Berdasarkan        | 21<br>(8,75%)   | 19<br>(7,92%)  | 13<br>(5,42%)  | 22<br>(9,17%)  | 11<br>(4,58%)  | 10<br>(4,17%)  | 96<br>(40,00%)  |
| 2.     | Kurang Berdasarkan | 16<br>(6,67%)   | 18<br>(7,50%)  | 25<br>(10,42%) | 17<br>(7,08%)  | 26<br>(10,83%) | 28<br>(11,67%) | 130<br>(54,17%) |
| 3.     | Tidak Berdasarkan  | 3<br>(1,25%)    | 3<br>(1,25%)   | 2<br>(0,83%)   | 1<br>(0,42%)   | 3<br>(1,25%)   | 2<br>(0,83%)   | 14<br>(5,83%)   |
| Jumlah |                    | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 6

Jawaban Responden (Pemerintah) Tentang Pemberian Pelayanan  
Publik Yang Didasarkan Pada Peraturan Hukum

| No     | Kategori           | Kabupaten/ Kota |               |               |               |               |               | Jmlh (%)       |
|--------|--------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|        |                    | Mks             | Gowa          | Bkmb          | Pare          | Palopo        | Barru         |                |
| 1.     | Berdasarkan        | 3<br>(10,00%)   | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 13<br>(43,33%) |
| 2.     | Kurang Berdasarkan | 2<br>(6,66%)    | 3<br>(10,00%) | 2<br>(6,66%)  | 3<br>(10,00%) | 3<br>(10,00%) | 2<br>(6,66%)  | 15<br>(50,00%) |
| 3.     | Tidak Berdasarkan  | -               | -             | 1<br>(3,33%)  | -             | -             | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)   |
| Jumlah |                    | 5<br>(16,66%)   | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 30<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 7

Jawaban Responden Tentang Keperansertaan Masyarakat  
Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

| No     | Kategori              | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|-----------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |                       | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Berperan serta        | 18<br>(7,50%)   | 16<br>(6,67%)  | 11<br>(4,58%)  | 15<br>(6,25%)  | 13<br>(5,42%)  | 10<br>(4,17%)  | 83<br>(34,58%)  |
| 2.     | Kurang berperan serta | 20<br>(8,33%)   | 20<br>(8,33%)  | 24<br>(10,00%) | 20<br>(8,33%)  | 23<br>(9,58%)  | 25<br>(10,42%) | 132<br>(55,00%) |
| 3.     | Tidak berperan serta  | 2<br>(0,83%)    | 4<br>(1,66%)   | 5<br>(2,08%)   | 5<br>(2,08%)   | 4<br>(1,66%)   | 5<br>(2,08%)   | 25<br>(10,42%)  |
| Jumlah |                       | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 8

Jawaban Responden (Pemerintah) Tentang Keperansertaan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

| No     | Kategori              | Kabupaten/ Kota |               |               |               |               |               | Jmlh (%)       |
|--------|-----------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|        |                       | Mks             | Gowa          | Bkmb          | Pare          | Palopo        | Barru         |                |
| 1.     | Berperan serta        | 2<br>(6,66%)    | 2<br>(6,66%)  | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 11<br>(36,66%) |
| 2.     | Kurang berperan serta | 3<br>(10,00%)   | 2<br>(6,66%)  | 3<br>(10,00%) | 2<br>(6,66%)  | 3<br>(10,00%) | 2<br>(6,66%)  | 15<br>(50,00%) |
| 3.     | Tidak berperan serta  | -               | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | -             | 1<br>(3,33%)  | 4<br>(13,33%)  |
| Jumlah |                       | 5<br>(16,66%)   | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 30<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 9

Jawaban Responden Tentang Profesionalitas Aparat Pemerintah Dalam Memberikan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat

| No     | Kategori           | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|--------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |                    | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Profesional        | 22<br>(9,17%)   | 14<br>(5,83%)  | 12<br>(5,00%)  | 20<br>(8,33%)  | 21<br>(8,75%)  | 9<br>(3,75%)   | 98<br>(40,83%)  |
| 2.     | Kurang Profesional | 17<br>(7,08%)   | 22<br>(9,17%)  | 23<br>(9,58%)  | 16<br>(6,67%)  | 17<br>(7,08%)  | 27<br>(11,25%) | 122<br>(50,83%) |
| 3.     | Tidak Profesional  | 1<br>(3,33%)    | 4<br>(1,66%)   | 5<br>(2,08%)   | 4<br>(1,66%)   | 2<br>(6,66%)   | 4<br>(1,66%)   | 20<br>(8,33%)   |
| Jumlah |                    | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 10

Jawaban Responden (Pemerintah) Tentang Profesionalitas Aparat Pemerintah Dalam Memberikan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat

| No     | Kategori           | Kabupaten/ Kota |               |               |               |               |               | Jmlh (%)       |
|--------|--------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|        |                    | Mks             | Gowa          | Bkmb          | Pare          | Palopo        | Barru         |                |
| 1.     | Profesional        | 3<br>(10,00%)   | 3<br>(10,00%) | 3<br>(10,00%) | 4<br>(13,33%) | 3<br>(10,00%) | 3<br>(10,00%) | 19<br>(63,33%) |
| 2.     | Kurang Profesional | 2<br>(6,66%)    | 1<br>(3,33%)  | -             | -             | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | 5<br>(16,66%)  |
| 3.     | Tidak Profesional  | -               | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)  | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | 6<br>(20,00%)  |
| Jumlah |                    | 5<br>(16,66%)   | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 30<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 11

Jawaban Responden Tentang Transparansi Aparat Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat

| No     | Kategori          | Kabupaten/ Kota |                |                |                |                |                | Jmlh (%)        |
|--------|-------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|        |                   | Mks             | Gowa           | Bkmb           | Pare           | Palopo         | Barru          |                 |
| 1.     | Transparan        | 22<br>(9,17%)   | 13<br>(5,42%)  | 11<br>(4,58%)  | 21<br>(8,75%)  | 19<br>(7,92%)  | 11<br>(4,58%)  | 97<br>(40,42%)  |
| 2.     | Kurang Transparan | 16<br>(6,67%)   | 24<br>(10,00%) | 24<br>(10,00%) | 19<br>(7,92%)  | 20<br>(8,33%)  | 25<br>(10,42%) | 128<br>(53,33%) |
| 3.     | Tidak Transparan  | 2<br>(0,83%)    | 3<br>(1,25%)   | 5<br>(2,08%)   | -              | 1<br>(3,33%)   | 4<br>(1,66%)   | 15<br>(6,25%)   |
| Jumlah |                   | 40<br>(16,66%)  | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 40<br>(16,66%) | 240<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

Tabel 12  
Jawaban Responden (Pemerintah)  
Tentang Transparansi Aparat Pemerintah Daerah  
Dalam Memberikan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat

| No     | Kategori           | Kabupaten/ Kota |               |               |               |               |               | Jmlh (%)       |
|--------|--------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|        |                    | Mks             | Gowa          | Bkmb          | Pare          | Palopo        | Barru         |                |
| 1.     | Trans-paran        | 4<br>(13,33%)   | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 4<br>(13,33%) | 2<br>(6,66%)  | 2<br>(6,66%)  | 16<br>(53,33%) |
| 2.     | Kurang Trans-paran | -               | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)  | -             | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)  | 6<br>(20,00%)  |
| 3.     | Tidak Trans-paran  | 1<br>(3,33%)    | 2<br>(6,66%)  | 1<br>(3,33%)  | 1<br>(3,33%)  | 2<br>(6,66%)  | 1<br>(3,33%)  | 8<br>(26,66%)  |
| Jumlah |                    | 5<br>(16,66%)   | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 5<br>(16,66%) | 30<br>(100%)   |

Sumber: Data Primer setelah diolah, 2012.

## TENTANG PENULIS



**Askari Razak**, lahir di Sidrap pada tanggal 12 Oktober 1966. Pendidikan Sekolah Dasar Negeri (SDN) Tahun 1980 dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) Tahun 1983 di Sidrap, Sekolah Menengah Atas (SMA) Tahun 1986 di Pinrang, memperoleh gelar Sarjana Hukum (Hukum Tata Negara) Tahun 1990 dari Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar, Magister ilmu hukum (Hukum Administrasi Negara) Tahun 2001 dan meraih gelar Doktor dalam bidang ilmu hukum (Hukum Administrasi Negara) pada Program Pascasarjana (PPs) Universitas Hasanuddin (PPs-Unhas) Tahun 2009.

Staf pengajar pada pengajar pada Fakultas Hukum (sejak Tahun 1993) dengan mengampuh beberapa matakuliah diantaranya Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah, serta pada Program Pascasarjana (PPs) Universitas Muslim Indonesia Makassar. Selain mengajar, aktif meneliti dan menulis diberbagai jurnal (antara lain: Jurnal Hukum

Ishlah, Jurnal Konstitusi, Jurnal Humanis, Jurnal Supremasi, Jurnal Al Hikam, dan Jurnal Gratia).

Jabatan yang pernah dipangku adalah Ketua Jurusan/ Bagian Hukum Tata Negara (2001-2003), Ketua Bagian Hukum Tata Negara (2003-2005) dan Wakil Dekan bidang Kemahasiswaan (2005-2008). Dan sekarang sebagai Ketua Jurusan/ Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar.

---



**Ceke Karai**, lahir di Enrekang pada tanggal 25 Juli 1957. Memperoleh gelar Sarjana Hukum Tahun 1984 dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Unhas) dan meraih gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia (Pps-UMI) Makassar Tahun 2011. Bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil dan merangkap jabatan Widyaiswara Madya.