

# Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep "*Welfare State*"?

**Nuriyanto**

Asisten Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur

E-mail: nuriyanto@ombudsman.go.id

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

## **Abstrak**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan membuat cerdas bangsa. Mandat menyiratkan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan semua warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara untuk barang-barang publik, pelayanan publik, dan pelayanan administrasi. Umumnya memang konsep pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik cukup baik. Hanya saja dalam implementasinya masih tidak ideal, karena konsep yang cukup baik tidak didukung oleh ancaman hukuman yang tepat dan pantas. Sebagai contoh, penulis menemukan dalam Pasal 34 sudah cukup untuk memberikan perilaku yang ideal dari aturan pelaksana pelayanan publik yang profesional, tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 sampai Pasal 58 satu rangkaian sanksi, tidak ada denda yang bisa dikenakan untuk melaksanakan pelayanan publik yakni pelanggaran aturan pelaksanaan perilaku pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 34. Jadi jika eksekutor melanggar perilaku etis dalam pelayanan publik tidak ada hukuman dapat dikenakan untuk pelanggaran etika pelayanan public tersebut.

**Kata Kunci:** Pelayanan Publik, Negara Kesejahteraan, Operator Services, Tata Kelola yang Baik, Ombudsman

### **Abstract:**

*Preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 (UUD 1945) mandated that the established goals of the Republic of Indonesia, among others, is to promote the general welfare and to make smart the nation. The mandate implies the duty to meet the needs of all citizens through a system of government that supports the creation of a quality public service in order to meet basic needs and civil rights of every citizen for public goods, public services, and administrative services. Generally indeed the concept of public service as stipulated in Undang-Undang No. 25 tahun 2009 about Public Service was good enough. It's just that the implementation is still not ideal, because the good enough concept is not backed up by the threat of punishment appropriate and inappropriate. For example, the authors found in Article 34 is enough to provide the ideal behavior of the implementing rules of professional public service, but if examined further in Article 54 until 58 a set of sanctions, none of penalty that could be imposed for implementing public service violation of the rules implementing the behavior of public service as stated in the Article 34. So if the executor violated ethical behavior in public service no penalty can be imposed for violations of the ethics of public service.*

**Keywords:** *Public Service, Welfare State, Operator Services, Good Governance, Ombudsman*

## **PENDAHULUAN**

Sebagaimana telah diamanatkan oleh *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam dasar Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan konsep Negara *welfare state* tersebut termaktub dalam Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi:

*"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..."*

Adalah wujud dari niat untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan yang sama juga tercermin dalam Pasal 27, dimana setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta pasal 31 yang mengatur pelayanan pendidikan, 33, dan 34, dimana kekayaan alam kita harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat serta fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

“Welfare State” adalah gagasan yang telah lama lahir, dirintis oleh Prussia dan Saxony di bawah pemerintahan Otto von Bismarck (Kanselir Jerman yang pertama) sejak tahun 1840an<sup>1</sup>. Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan bahwa *welfare state* adalah “a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person”. Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya<sup>2</sup>.

Gagasan *welfare state* ini juga telah lama diaplikasikan oleh negara-negara maju di Eropa Barat dan Amerika Utara walau berbenturan dengan konsepsi negara neoliberal klasik yang umumnya menjadi konsepsi negara-negara maju.

Di Inggris, sebagai negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*), mulai muncul dengan program reformasi kesejahteraan liberal pada tahun 1906-1914 di bawah Perdana Menteri Herbert Asquith<sup>3</sup>.

Di Amerika Serikat, meskipun Amerika Serikat tertinggal jauh dibelakang negara-negara Eropa dalam melembagakan konsep negara kesejahteraan, pembenaran filosofis paling awal dan paling komprehensif bagi negara kesejahteraan dicetuskan oleh sosiolog Amerika bernama Lester Frank Ward (1841-1913) dan juga seorang sejarawan Henry Steele Commager yang terkenal dengan julukan “Bapak Negara Kesejahteraan Modern” (*Founding Fathers of Welfare State*).<sup>4</sup>

Di negara-negara Asia penghasil minyak seperti Arab Saudi, Brunei, Kuwait, Qatar, Bahrain, Oman, dan Uni Emirat Arab telah menjadi negara kesejahteraan khusus untuk warganya. Semua warga negara asing, termasuk warga penduduk sementara dan tenaga kerja kontrak jangka panjang dilarang mengambil bagian dalam manfaat pelayanan dari negara kesejahteraan.<sup>5</sup>

Di Indonesia, walaupun konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) telah dicanangkan sejak tanggal 18 Agustus 1945 seiring dengan penetapan UUD 1945 sebagai dasar konstitusi penyelenggaraan pemerintah RI. Penerapan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut baru dilaksanakan pada tahun 2005 melalui Instruksi Presiden No. 12 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan

<sup>1</sup> [http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare\\_state](http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare_state) diunduh 5 Januari 2013.

<sup>2</sup> Siswono Yudo Husodo, *Indonesia: “Welfare State” yang Belum Sejahtera*, dalam <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0604/25/opini/2605736.htm> diunduh 6 Januari 2013.

<sup>3</sup> [http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare\\_state](http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare_state), diunduh 5 Januari 2013.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin. Dimana dalam Instruksi Presiden tersebut pemerintah memberikan bantuan sejumlah uang kepada keluarga miskin yang terkena imbas pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), terutama minyak tanah. Karena sebelum dilaksanakannya program konversi minyak tanah ke bahan bakar *Liquefied Petroleum Gas* (LPG), masyarakat menengah ke bawah pada waktu itu sangat bergantung kebutuhan mereka kepada minyak tanah untuk memasak dan memenuhi kebutuhan hidup yang lain, sehingga ketika harga BBM naik, termasuk minyak tanah, kehidupan masyarakat miskin di Indonesia semakin sengsara. Dan untuk menanggulangi dampak buruk kebijakan tersebut maka dicanangkanlah oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) Inpres BLT tersebut.

Pelayanan gratis dibidang Pendidikan di Indonesia baru terwujud setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Di samping itu pada Pasal 34 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat (3) menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat Undang-Undang tersebut adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan pendidikan secara gratis bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Pelayanan gratis di bidang kesehatan di Indonesia, baru dilaksanakan pada tahun 2008 melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Jamkesmas yaitu sebuah program pelayanan kesehatan untuk warga Indonesia yang memberikan perlindungan sosial dibidang kesehatan untuk menjamin masyarakat miskin dan tidak mampu agar bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis, yang iurannya dibayar oleh pemerintah agar kebutuhan dasar kesehatannya yang layak dapat terpenuhi. Di samping itu juga banyak program pemerintah baik pusat maupun daerah yang mencerminkan konsep *welfare state* tersebut.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial

(*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya. Negara Kesejahteraan juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang berhaluan sayap kiri (*left wing view*), seperti marxisme, sosialisme, dan sosial demokratik.<sup>6</sup> Namun demikian, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Dalam tataran ideal, semua pelayanan negara tersebut sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung *human investment*. Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik bebas biaya (gratis) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*public service*) yang terjamin kualitasnya.

Kondisi tersebut juga berpengaruh kepada paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam hal pelayanan publik (*public services*). Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.<sup>7</sup>

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan

<sup>6</sup> Spicker, Paul, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall, dikutip oleh Edi Suharto, Phd, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MM-UGM, Yogyakarta, 2006.

<sup>7</sup> Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Stara Press, 2011, h. 219

baik sesuai dengan tujuan pendiriannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana tertuang dalam konsep “welfare state”.

Sehubungan dengan kewajiban melaksanakan pelayanan publik bagi pemerintah, Sipayung menyatakan bahwa: “Setiap orang mempunyai hak begitu juga kewajiban. Sebagaimana seorang warga negara, setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan yang baik dari pemerintah. Tiap orang juga berhak memperoleh perlindungan hukum dari tindakan sewenang-wenang dari pejabat tata usaha negara sendiri.”<sup>8</sup>

Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas merupakan instrumen utama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam konsep negara “welfare state” sebagaimana telah dicita-citakan bangsa Indonesia dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD 1945).

## PEMBAHASAN

### A. Perkembangan Paradigma Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional.<sup>9</sup>

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang

<sup>8</sup> P.J.J Sipayung (Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989, h. 55

<sup>9</sup> Herry Wibaya, [http://eprints.undip.ac.id/23914/1/HERRY\\_WIBAWA.pdf](http://eprints.undip.ac.id/23914/1/HERRY_WIBAWA.pdf), diunduh 30 Januari 2013

memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.<sup>10</sup>

Negara-negara maju di Eropa dan Amerika dalam penyelenggaraan pelayanan publik terkini sudah mengacu pada paradigma pelayanan publik “*New Public Service*”, sebagai paradigma pelayanan publik yang ideal. Dalam paradigma *NPM*, administrasi publik lebih menekankan peran serta masyarakat dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar, sehingga menjadi pergeseran dari kebijakan dan administrasi menuju manajemen dengan mengadopsi manajemen sektor *privat*. Dalam perspektif ini praktek pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional. Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customers*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar. Dalam perkembangannya konsep ini diterjemahkan bahwa untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka diperlukan standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan publik.<sup>11</sup>

Paradigma *The New Public Service (NPS)*. Menempatkan warga tidak hanya sebagai *customer* tetapi sekaligus masyarakat dipandang sebagai *citizens* yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dari negara (birokrasi publik). Dalam konsep ini birokrasi publik dituntut untuk merubah dirinya dari *government* menjadi *governance* sehingga administrasi publik akan tampil lebih *powerfull* dalam menjelaskan masalah-masalah kontemporer yang terjadi di dalam bahasan publik. Dalam konsep ini birokrasi publik tidak hanya menyangkut unsur pemerintah saja tetapi semua permasalahan yang berhubungan dengan *public affairs* dan *public interest*.<sup>12</sup>

Secara tegas NPS menyodorkan doktrin baru dalam pelayanan publik yakni ; 1) *Serve Citizen not customer*, 2) *Seek the public interest*, 3) *Value citizenship over entrepreneurship*, 4) *Think strategically act democratically*, 5) *Recognize that accountability is not simple*, 6) *Serve rather than steer*, dan 7) *Value people not jus productivity*. Dalam paradigma yang terakhir ini menunjukkan perlunya penciptaan kualitas pelayanan publik dan partisipasi

<sup>10</sup> Akhmad Sukardi, *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, tanpa tahun, h. 31

<sup>11</sup> Agus Widiyarta, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya, 2012, h. 4

<sup>12</sup> *Ibid.*

masyarakat menjadi sesuatu yang dominan untuk mencapai cita-cita sebagai negara kesejahteraan. Secara substansial harus dibangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan *fundamental* dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public servant*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dengan paradigma baru (*the new paradigma*) berubahnya birokrasi dari *pangreh* menjadi *abdi* alias pelayan masyarakat.<sup>13</sup>

Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik akan menjadi sangat penting sehingga masyarakat bisa berperan mulai dari merumuskan kriteria pelayanan, cara pemberian pelayanan, mengatur keterlibatan masing-masing, mengatur mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas.

## B. Konsepsi Pelayanan Publik Yang Ideal

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan:
  - a. Diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
  - b. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung akan arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
    - 1). Prosedur/tata cara pelayanan;
    - 2). Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;

<sup>13</sup> *Ibid.*

- 3). Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
  - 4). Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
  - 5). Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
- d. Efisiensi, mengandung arti :
- 1). Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
  - 2). Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
  - 3). Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
  - 4). Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
  - 5). Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.<sup>14</sup>

Di samping itu masih ada 5 (lima) karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

<sup>14</sup> <http://www.scribd.com/doc/11319551/Pengertian-Pelayanan-Publik>, diunduh 30 Januari 2013

3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. *Locus* kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.<sup>15</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan “kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.<sup>16</sup>

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidak siapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.<sup>17</sup>

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi-konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

<sup>15</sup> Ratminto dan Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, h. 10

<sup>16</sup> Penjelasan Undang-Undang No. 37 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>17</sup> *Ibid.*

Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.<sup>18</sup>

Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, maka pada tanggal 18 Juli 2009 Indonesia mensahkan Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.<sup>19</sup>

### C. Definisi Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang tersebut, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Dengan definisi dan cakupan produk pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam pasal di atas secara tidak langsung Indonesia sudah mengadopsi (ratifikasi) terhadap konsep negara kesejahteraan modern seperti dipraktekkan negara-negara oleh maju Eropa dan Amerika saat ini.

### D. Penyelenggara Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidak mampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Pelaksanaan pelayanan;
- b. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. Pengelolaan informasi;
- d. Pengawasan internal;
- e. Penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. Pelayanan konsultasi.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, menurut ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 penyelenggara berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standard pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat

yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas-asas pelayanan publik menurut Pasal 4 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 adalah:

- a. Kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. Kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. Kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Terkait dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik kedepan, nampaknya sangat dibutuhkan adanya “reformasi birokrasi”. Sebagaimana dikemukakan oleh Mauk:<sup>20</sup>

*“We need to change the culture of public administration organizations, ...slowness turn to quicknes, top down approach to a bootom up philosophy, beraucracy turn to neigbohoods, bignessto smallness”*

Pelayanan publik yang prima (*excellent*) merupakan tanda dari kesadaran baru dari pemerintah atas tanggung jawab utama dalam mengelola pemerintahan dan memenuhi segala kebutuhan masyarakat agar pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah dapat lebih memuaskan masyarakat pengguna layanan, maka perlu perubahan *mindset* dari seluruh aparatur pelaksana pelayanan publik sebagai langkah awal dalam memberikan pelayanan yang prima tersebut.

Aparatur pelayanan publik atau birokrasi yang selama ini didesain untuk bekerja lambat, terlalu berhati-hati dan *procedural minded* sudah tidak bisa lagi diterima oleh masyarakat pengguna layanan yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efisien, tepat waktu, dan *simple* (seperti orang yang mengurus bisnis atau investasi). Ditambah lagi sekarang kita memasuki era globalisasi yang penuh dengan kompetisi, sehingga gerak yang cepat dan tindakan yang tepat dari aparat pemerintah merupakan suatu keharusan (*necessity*).

Dalam tatanan pemerintahan terdapat konsepsi yang berbelah kontraris: pemerintahan yang berbasis “Birokrasi” dan yang berorientasi “demokrasi”. Masa kolonialis-feodalis menciptakan interaksi antara yang diperintah dan pemerintah yang berlabel “birokrasi” telah menciptakan “tauhid” *public service* yang bergerak di ranah “daulat birokrat” dan bukan “daulat rakyat”. Para birokrat pemerintahan berposisi sebagai “sang tuan” daripada menjadi “sang hamba (pelayan)”. Hal ini terjadi karena pemegang *cratie* (kuasa) adalah benar-benar sang biro (*bureaucracy*), dan rakyat hanyalah sekedar “si butuh”. Dalam konteks demikianlah sesungguhnya tidak ada yang namanya demokrasi (dimana pemegang “krasi” adalah “sang demos”). Persoalannya adalah maukah hukum pemerintahan yang menormakan perilaku birokrasi bergeser ke wilayah demokrasi dalam kontelasi “*good governance*” yang beruhani transparansi, akuntabilitas dan *human rights*? Tentu ini membawa

<sup>20</sup> Thomas Mauk, “The Death of Bureaucracy”, Public Management Journal, Vol. 81 no. 7, Juli-August, 1999.

implikasi praksis dan psikologis pola-pola hubungan hukum antara rakyat dan birokrat; *state oriented* atau *people oriented*?<sup>21</sup>

#### **E. Standar Pelayanan Publik**

Komponen standar pelayanan public menurut Pasal 21 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- b. Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian, yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya/tarif, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h. Kompetensi pelaksana, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal, yaitu Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, yaitu Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. Jumlah pelaksana, yaitu tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standard pelayanan.

<sup>21</sup> Soeparto Wijoyo, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Airlangga University Press, 2006, h. 2.

- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan, yaitu Kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko, dan keraguan.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Standar pelayanan publik (selanjutnya disebut SPP) merupakan standar pelayanan yang wajib disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Adanya SPP akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh warga masyarakat dari pemerintah. Dengan kata lain, SPP merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat seperti: kesehatan, pendidikan, air minum, perumahan dan lain-lain. Di samping SPP untuk kewenangan wajib, daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar kinerja untuk kewenangan daerah yang lain.<sup>22</sup>

Dengan SPP akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan yang diberikan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Akan tetapi dalam menerapkan konsep SPP harus dibedakan antara pemahaman tentang SPP dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan factor pendukung untuk mencapai SPP secara garis besar.

Sedangkan arti penting SPP bagi daerah adalah:

1. SPP dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan public;
2. SPP dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja;
3. Adanya SPP akan memperjelas tugas pokok pemerintah dan akan merangsang terjadinya *checks and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga DPRD;
4. Adanya SPP akan dapat membantu Pemerintah Daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan

<sup>22</sup> Sirajuddin, dkk., *Op.cit.*, h. 221

pelayanan akan membantu Pemerintah Daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut;<sup>23</sup>

Serupa akan tetapi tak senama dengan SPP yang banyak dikembangkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di negara lain adalah apa yang disebut dengan *Citizen Charter* (CC). *Citizen Charter* (piagam warga) pertama kali diperkenalkan di Inggris pada era Perdana Menteri Margareth Thatcher. Pada awalnya CC adalah merupakan dokumen yang di dalamnya disebutkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat dalam diri penerima dan penyelenggara pelayanan publik. kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan juga sanksi-sanksi apabila salah satu pihak tidak dapat memenuhi kewajibannya. Kemudian seiring dengan perkembangan konsep dan teori manajemen strategis, dalam piagam warga juga disebutkan visi dan misi organisasi penyelenggara jasa pelayanan, dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut. Untuk mempopulerkan program piagam warga ini, di Inggris juga dibuat logo khusus piagam warga (*citizen charters*).<sup>24</sup>

Dalam “*Citizens Charter*”; (Piagam warga tentang Standar pelayanan publik) kepentingan masyarakat ditempatkan pada posisi yang utama. “*Citizens Charter*” merupakan sebuah pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Ada beberapa alasan yang mendasari perlunya diterapkan “*Citizens Charter*” dalam penyelenggaraan layanan publik. Pertama, “*Citizens Charter*” diperlukan untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi dimensi waktu, biaya, prosedur, dan tata cara pelayanan. Kedua, “*Citizens Charter*” dapat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna jasa layanan publik dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan publik. Ketiga, “*Citizens Charter*” memberikan kemudahan bagi pengguna layanan publik untuk mengontrol praktek penyelenggaraan layanan publik. Keempat, “*Citizens Charter*” akan dapat memudahkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Tabel berikut ini adalah merupakan perbandingan antara kegiatan layanan publik yang monopolik dengan layanan publik yang disemangati oleh “*Citizens Charter*”

<sup>23</sup> *Ibid.* h. 221

<sup>24</sup> Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standart Pelayanan Minimal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, h. 305-306

### Orientasi Pelayanan Publik

No	Pelayanan Publik Yang Monopolik	Pelayanan Publik Berdasarkan "Citizens Charter"
1.	Dirumuskan sepihak oleh pemerintah dan para aparatnya secara tertutup.	Dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan dan bersama yang bersifat terbuka.
2.	Sebagai alat kontrol pemerintah.	Sebagai instrumen untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas
3.	Hanya menetapkan kewajiban bagi pengguna layanan dan cenderung mengabaikan hak-hak pengguna layanan	Menetapkan hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan secara seimbang
4.	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung pemerintah	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat
5.	Hanya dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah.	Di samping dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah juga sebagai standart yang menjamin kualitas layanan.

Dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional. Sistem informasi yang bersifat nasional tersebut dikelola oleh Menteri, dan disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola system informasi yang terdiri atas sistem informasi lektronik atau non elektronik, informasi itu sebagaimana daitur dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Profil penyelenggara; meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos elektronik (*e-mail*);

- b. Profil pelaksana; meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-elektronik (*e-mail*);
- c. Standar pelayanan; berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut;
- d. Maklumat pelayanan; merupakan janji Penyelenggara untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna layanan;
- e. Pengelolaan pengaduan; merupakan proses penanganan pengaduan (*complain handling*) mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan;
- f. Penilaian kinerja, yaitu Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

#### **F. Pelayanan Publik Yang Harus Gratis**

Untuk kebutuhan biaya/tarif pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang No 25 Tahun 2009, pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat. Apabila dibebankan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, maka penentuan biaya/tarif pelayanan publik tersebut ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam Pasal 31 (2) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 diatur mengenai biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pelayanan administrasi kependudukan seperti penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Akte Kelahiran, karena surat-surat tersebut merupakan surat yang harus dimiliki oleh setiap warga Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka

sudah seharusnya pelayanan administrasi kependudukan diselenggarakan secara gratis. Dalam Pasal ini nampak bahwa pembuat Undang-Undang ingin menyusupkan *ruh* konsep negara “welfare state” dalam Undang-Undang Pelayanan Publik.

#### **G. Perilaku Pelaksana Pelayanan Publik**

Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik menurut Pasal 34 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, harus berperilaku sebagai berikut:

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. tidak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
- n. sesuai dengan kepatasan; dan
- o. tidak menyimpang dari prosedur.

Dengan pengaturan etika pelaksana pelayanan publik sebagaimana diatur dalam pasal tersebut diharapkan terwujud pelayanan prima bagi pengguna pelayanan publik di Indonesia.

Masalah tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas.<sup>25</sup>

Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri. Dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang "membuka rahasia" atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan ke depan semakin berat karena standar penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Dan secara substantif, kita juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.<sup>26</sup>

Sebenarnya pengaturan tentang perilaku atau etika pelaksana pelayanan publik dalam Undang-Undang ini sudah cukup ideal untuk membentuk perilaku pelaksana pelayanan publik yang profesional, akan tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 s/d 58 yang mengatur sanksi, tidak satupun ancaman hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelaksana pelayanan publik yang melanggar aturan perilaku pelaksana pelayanan publik sebagaimana dituangkan dalam Pasal 34 tersebut. Sehingga jika pelaksana melanggar etika perilaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak ada sanksi hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelanggaran etika pelayanan publik tersebut.

## H. Pengawasan Pelayanan Publik

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>25</sup> Saleh, Akh. Muwafik, *Public Service Communication; Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik, disertai kisah-kisah Pelayanan*, Malang: UMM Press, 2010, h. 209

<sup>26</sup> *Ibid.*

Sementara pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik menurut Pasal 35 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 dapat dilakukan melalui:

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

Menurut Pasal 36 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan serta berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan. Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tersebut.

Mekanisme komplain dari masyarakat daitur dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, yang mana masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik, apabila:

- a. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
- b. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Pengaduan tersebut ditujukan kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaduan seperti dimaksud di atas diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya. Pengaduan tersebut dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengadu menerima pelayanan. Dalam pengaduannya, pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi. Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.

Menurut ketentuan Pasal 44 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan tertulis oleh masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima, yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan tertulis tersebut. Dalam hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi materi aduannya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari penyelenggara atau Ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak penyelenggara dan/atau Ombudsman. Dalam hal berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu tersebut, maka pengadu dianggap mencabut pengaduannya.

Selanjutnya Pasal 52 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 memberikan peluang gugatan perdata di pengadilan dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara. Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara, tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau penyelenggara. Pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum tersebut, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 53 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 menentukan, dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang.

## I. Sanksi

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan dalam peraturan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal ini dimaksud diperlukan)<sup>27</sup>.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik ini ketentuan sanksi, denda dan ganti rugi yang harus dijatuhkan oleh Atasan Penyelenggara Pelayanan Publik diatur dalam Pasal 54 s/d 57 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur mulai sanksi berupa teguran tertulis hingga pemberhentian dengan tidak hormat.

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon dkk., Pengantar Hukum Administrasi Negara., Cetakan kesembilan., Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, h. 245

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Secara Umum memang konsep penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik sudah cukup bagus. Hanya saja dalam implementasinya masih belum ideal, karena konsep yang cukup bagus tersebut belum didukung oleh ancaman hukuman yang tepat dan patut. Misalnya yang ditemukan penulis pada Pasal 34 sudah cukup ideal untuk memberikan aturan tentang perilaku pelaksana pelayanan publik yang profesional, akan tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 s/d 58 yang mengatur sanksi, tidak satupun ancaman hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelaksana pelayanan publik yang melanggar aturan perilaku pelaksana pelayanan publik sebagaimana dituangkan dalam pasal 34 tersebut. Sehingga jika pelaksana melanggar etika perilaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak ada sanksi hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelanggaran etika pelayanan publik tersebut;
2. Meskipun kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam konsep negara *welfare state* masih belum terwujud melalui penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, karena dalam prakteknya masih banyak terjadi pelayanan public yang buruk bahkan diwarnai dengan pengutan liar (pungli) dan diskriminasi yang kerap kali terjadi.

### **B. Saran**

1. Meskipun demikian masih patut disematkan optimisme untuk ke depan karena Undang-Undang tersebut baru 3 tahun ditetapkan dan peraturan organiknya masih beberapa bulan ini ditetapkan. Masih banyak waktu untuk dilakukan sosialisai kepada masyarakat dan *stake holder* terkait.
2. Terhadap kelemahan mendasar yang terdapat dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik tersebut sudah seharusnya untuk dilakukan penambahan sanksi terkait pelanggaran perilaku pelaksana pelayanan publik yang telah diatur dalam pasal 34 tersebut. Sehingga ada keengganan terhadap pelaksana pelayanan publik yang hendak bermain-main dengan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat pengguna layanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Prianto, 2005, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang: Intrans Publishing.
- Agus Widiyarta, 2012, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang: Universitas Brawijaya.
- Akh. Muwafik Saleh, 2010, *Public Service Communication; Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik, disertai kisah-kisah Pelayanan*, Malang: UMM Press.
- Budi Setiyono, 2004, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Semarang, Puskodak FISIP UNDIP.
- Husodo, Siswono Yudo, 2009, *Menuju Welfare State. Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi dan Politik*, Jakarta: Baris Baru.
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Cetakan kesembilan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Paul Spicker, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2006, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standart Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratminto dan Winarsih, 2004, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sipayung PJJ (Editor), 1989, *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: CV. Sri Rahayu.
- Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Stara Press, 2011;

Soeparto Wijoyo, 2006, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Airlangga University Press.

Sukardi, Akhmad, MM, *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, tanpa tahun.