

Sirajuddin

Didik Sukriono

Winardi

HUKUM PELAYANAN PUBLIK

**Berbasis Partisipasi
& Keterbukaan Informasi**





Hukum Pelayanan Publik

Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi



Hukum Pelayanan Publik

Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi

Oleh :

Dr. Sirajuddin, SH., MH

Dr. Didik Sukriono, SH., M.Hum

Winardi, SH., M.Hum

S E T A R A P R E S S

MALANG

2011

HUKUM PELAYANAN PUBLIK

Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi

Cetakan pertama, Februari 2011.

14 X 20 cm
i – xi ; 1 - 241

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia, oleh penerbit Setara Press, Malang

Copyright © 2011, Setara Press

Oleh :
Dr. Sirajuddin, SH., MH
Dr. Didik Sukriono, SH., M.Hum
Winardi, SH., M.Hum

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Cover & Layout : Wawan Sulthon F.

Gambar sampul di ambil dari stat.kompasiana.com & saif569.wordpress.com

ISBN : 978 - 602 - 98111 - 1 - 7

Setara Press (Kelompok Intrans Publishing)
Wisma Kalimetro
Jl. Joyosuko Metro No 42 Merjosari, Malang, Jatim
Telp. 0341 - 573650, 7079957 Fax. 0341- 573650
intrans_malang@yahoo.com

Distributor :
Cita Intrans Selaras



Pengantar Penulis

Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam dinamika perjalanan 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 yang prima.

Dukungan hukum sangat diperlukan agar pelayanan publik berkualitas berjalan efektif dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa tujuan dari UU pelayanan publik antara lain : (1) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; (2) terwujudnya sistem pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; (3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan; (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Buku ini memaparkan persoalan pelayanan publik dari perspektif hukum dan kebijakan sekaligus mengkritisi berbagai problematik empirik penyelenggaraan pelayanan publik selama ini. Tidak hanya berhenti dititik itu, penulis juga mencoba menawarkan berbagai alternatif pemikiran dan konsep menuju pelayanan publik yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Dengan uraian yang cukup komprehensif kami berharap buku ini layak menjadi referensi utama bagi Dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum & FISIP, aparatur layanan publik, Politisi, Praktisi Hukum dan masyarakat pada umumnya yang merasa memiliki hak dan tanggungjawab akan pelayanan publik yang responsif.

Tentu saja ada banyak pihak yang ikut berperan sehingga buku ini dapat kami terbitkan. Pihak penerbit Intrans Publishing yang telah bersedia menerbitkan buku ini kami sampaikan terima kasih.; kawan-kawan dosen di institusi kami masing-masing dan tim bedah naskah penerbit Intrans (Mas Luthfi & Mbak Hesti) yang telah memberikan masukan-masukan yang konstruktif untuk perbaikan substansi buku ini, patut kiranya kami sampaikan terima kasih.

Apa yang kami paparkan melalui buku ini sangat jauh dari sempurna, kami akan menerima dengan tangan terbuka jika khalayak pembaca bersedia memberikan kritik dan saran konstruktif terhadap isi dan substansi dari buku ini.

Akhirnya Kepada Allah SWT jualah kami berharap dan berserah diri.

Malang, Medio Januari 2011

Penulis



Pengantar Penerbit

Seiring dengan semakin maraknya kehidupan berdemokrasi kita, maka wacana tentang pelayanan public (*public service*) telah menjadi isu strategis di negeri ini. Karena pelayanan publik merupakan hak dasar setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan maka secara otomatis menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) warga Negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial. Dalam konvensi Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) juga disebutkan bahwa adanya jaminan bagi hak-hak warga negara, seperti *social security* maupun *social protection*.

Buruknya pelayanan publik yang terjadi selama ini karena tidak adanya paradigma yang jelas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kinerja pelayanan yang diberikan oleh birokrasi yang ada di Indonesia masih cukup kuat watak mengabdikan kepada kekuasaan (*state oriented*) dibandingkan kepada publik (*public oriented*) sehingga wajah birokrasi Indonesia kesan otoriter-rentennya cukup kuat. Dengan situasi birokrasi demikian, tentu dalam pelaksanaan pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan

terpola dengan model *caring culture*. Dimana pola tersebut masih jauh dari kesan demokratis dan berkualitas, yang nampak adalah kesan diskriminatif.

Lahirnya Undang-undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-undang No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, telah memberikan jaminan bagi setiap warga Negara untuk dapat mengakses dan mendapat layanan yang baik. Layanan yang baik tersebut khususnya diperoleh dari penyelenggara pelayanan publik yang dalam hal ini adalah pemerintah. Undang-undang tersebut paling tidak telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat melakukan tuntutan kepada penyelenggara layanan atas kualitas layanannya. Masyarakat dapat menggunakan instrumen Undang-undang tersebut untuk mendapatkan kepastian atas layanan publik yang ada di Indonesia. Penyelenggaraan pelayanan publik membutuhkan kepastian, baik kepastian dalam hal pelayanannya maupun adanya kepastian hukum. Dan kedua undang-undang tersebut telah menjaminkannya.

Buku yang ditulis oleh para penulis ini telah memberikan gambaran seperti apa proses pelayanan yang harus diselenggarakan oleh penyelenggara layanan. Pelayanan yang diberikan harus tetap memperhatikan aspek-aspek partisipasi masyarakat dan keterbukaan informasi. Dengan hadirnya buku ini diharapkan masyarakat khususnya pembaca dapat mengetahui tentang bagaimana masyarakat terlibat dalam penyelenggaraan layanan publik dari segi politik maupun dari aspek normatif hukumnya. Buku yang diberi judul Hukum Pelayanan Publik; Berbasis Partisipatif dan Keterbukaan Informasi ini, berisikan tentang konsep hukum pelayanan publik, bagaimana sebaiknya aparatur layanan menyelenggarakan layanan publik, mekanisme partisipasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan layanan publik serta bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa dalam hal layanan publik. Dari muatan yang ada dalam buku ini telah memberikan gambaran yang cukup lengkap tentang pengaturan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Selamat membaca.

Redaksi.



Daftar Isi

Pengantar Penulis	v
Pengantar Penerbit	vii
Daftar Isi	ix
PROLOG	01
Bab 1 :	
KERANGKA HUKUM PELAYANAN PUBLIK	
A. Pengertian Hukum Pelayanan Publik	11
B. Ranah Hukum Pelayanan Publik dalam Sistem Hukum di Indonesia	13
Bab 2 :	
ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK	
A. Tinjauan Umum Tentang Asas dan Norma Hukum	21
B. Asas-asas dalam Pembentukan Produk Hukum Pelayanan Publik	26
C. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Sebagai Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik	35

Bab 3 :

LEMBAGA PENYELENGGARA PELAYANAN PUBLIK

A. Eksistensi Lembaga Eksekutif Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik	45
B. Lembaga Kepresidenan dan Instansi Pemerintah Pusat	49
C. Kepala Daerah	59
D. Dinas Daerah	63
E. Kecamatan	65
F. Kelurahan	71
G. Pemerintahan Desa	73

Bab 4:

APARATUR LAYANAN PUBLIK

A. Pengertian Aparatur Layanan Publik	71
B. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Aparatur dalam Pelayanan Publik	80
C. Kode Etik Aparatur dalam Pelayanan Publik	85
D. Pengawasan Internal Terhadap Aparatur Layanan Publik	96

Bab 5:

KETERBUKAAN INFORMASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Urgensi Keterbukaan Informasi	101
B. Keterbukaan Informasi Sebagai Bagian dari HAM	103
C. Keterbukaan Informasi dalam Perspektif UU KIP	113

Bab 6:

PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK

A. Istilah, Pengertian dan Teori Pengawasan	125
B. Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Ombudsman RI	138
1. Sejarah Singkat dan Asal Usul Ombudsman	138
2. Latar Belakang Pembentukan Ombudsman RI	114

3. Tugas dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia	155
4. Keanggotaan Ombudsman Republik Indonesia	167

Bab 7:

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Pengertian & Teori Partisipasi Masyarakat	171
B. Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik	176

Bab 8:

PENYELESAIAN SENGKETA PELAYANAN PUBLIK

A. Pemicu Sengketa dalam Pelayanan Publik	185
B. Mekanisme Pengaduan Terhadap Maladministrasi dalam Pelayanan Publik	195
C. Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Melalui Ombudsman	200
D. Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Melalui Pengadilan	207

Epilog	219
--------------	-----

DAFTAR PUSTAKA	227
----------------------	-----

TENTANG PENULIS

PROLOG

Kepastian Hukum dalam Pelayanan Publik

Go to the people
Live among the people
Learn from the people
Plan with the people
Work with the people
Start with what the the people know
Build on what the people have
Teach by showing, learn by doing
Not a show case, but a pattern
Not a odds and end, but a system
Not piecemeal, but integrated approach
Not to confirm, but to transform
Not relief, but release

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.¹

Paradigma Penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma² “*rule government*” menjadi “*good governance*”³ Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dalam perspektif *good governance* tidaklah semata-mata didasarkan kepada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, akan tetapi harus melibatkan seluruh komponen, baik dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat).

Wacana *good governance* mendapatkan relevansinya di Indonesia dipicu oleh paling tidak tiga sebab utama: *Pertama*, krisis

¹ M. Ryaas Rasjid, 1998. Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, Jakarta: Pustaka LP3ES, hlm. 139

² Konsep Paradigma pertama kali diperkenalkan pada tahun 1940-an oleh Thomas S. Kuhn melalui karyanya berjudul *The Structure of Scientific Revolution*. Istilah paradigma berasal dari bahasa latin *paradeigma* yang berarti pola. Bertolak dari beberapa gagasan pakar tentang pengertian dari paradigma maka Lili Rasjidi dan IB Wyasa Putra menyebutkan titik berat dari pengertian paradigma dalam 3 (tiga) unsur, yaitu : (1) sebagai pandangan mendasar sekelompok ilmuwan, tentang; (2) obyek ilmu pengetahuan yang seharusnya dipelajari oleh suatu disiplin dan tentang; (3) metode kerja ilmiah yang dipergunakan untuk mempelajari obyek itu. Lihat Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : Remadja Rosdakarya, hlm. 72

³ Meskipun istilah *good governance* sering disebut dalam berbagai kesempatan, istilah ini dimaknai secara berlainan. Satu sisi ada yang memaknai *good governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja suatu pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan. Menurut MM. Billah, istilah ini merujuk kepada arti asli kata *governing* yang berarti mengarahkan atau mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik dalam satu negeri. Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Lihat MM. Billah, 2001. “*Good Governance dan Kontrol Sosial*” artikel dalam *Jurnal Prisma*, Jakarta, LP3ES, hlm. 40

ekonomi dan krisis politik yang masih terus menerus dan belum ada tanda-tanda akan segera berakhir; *Kedua*, masih banyaknya korupsi dan berbagai bentuk penyimpangan dalam penyelenggaraan negara; *Ketiga*, kebijakan otonomi daerah yang merupakan harapan besar bagi proses demokratisasi dan sekaligus kekhawatiran akan kegagalan program tersebut. Alasan lain adalah masih belum optimalnya pelayanan birokrasi pemerintah dan juga sektor swasta dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.⁴

Kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dapat dinilai dari kemampuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik secara efisien, efektif dan bertanggungjawab menjadi ukuran kinerja tata pemerintahan yang baik. UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perubahannya dengan jelas menjamin hak warga negara untuk memperoleh pelayanan pendidikan dan kewajiban negara negara menyelenggarakan pelayanan kesehatan serta menyantuni fakir miskin.⁵

Menurut Agus Dwiyanto,⁶ ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana

⁴Agung Hendaro dan Nizar Suhendar, 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*, Jakarta: Masyarakat Tranparansi Indonesia (MTI), hlm. vii

⁵ Pembukaan UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa : (1) Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia; (2) negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum; (3) negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

⁶ Agus Dwiyanto, 2005. "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press, hlm. 20-25.

berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini.

Dalam pandangan W. Riawan Tjandra dkk,⁷ ada tiga level pembahasan dalam kerangka meningkatkan pelayanan publik; *Pertama* kebijakan (peraturan perundang-undangan), apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan publik sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat; *Kedua*, kelembagaan, apakah lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau hanya berdasar pada kebutuhan eksistensi lembaga-lembaga di daerah agar tidak dilakukan likuidasi lembaganya termasuk juga kepentingan-kepentingan politis yang sangat kental terutama ketika masuk dalam pembahasan di tingkat legislatif; *Ketiga*, sumber daya manusia, apakah sumber daya manusia yang memberikan pelayanan juga memerlukan kecakapan-kecakapan tertentu, karena saat ini telah terjadi perubahan-perubahan dimana masyarakat juga memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, maka administrasi negara tidak bisa hanya bertindak hanya berdasar pada perintah atasan, namun tuntutan masyarakat juga menjadi bagian penting.

Hasil kajian yang dilakukan *Governance and Decentralization Survey 2002*, misalnya, menemukan paling-tidak ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam menyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukannya peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap

⁷ Dadang Juliantara (Editor), 2005. Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik, Yogyakarta: Pembaruan, hal. 23

pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi – kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan acapkali mengecewakan publik.

Demikian juga dengan hasil kajian yang dilakukan oleh *Governance Assesment Survey (GAS)* tahun 2006 juga menunjukkan bahwa pemerintah belum dapat meyelenggarakan pelayanan dan kebijakan publik dengan baik yang ditunjukkan dengan rendahnya aksesibilitas berbagai jenis pelayanan publik di daerah. Bahkan kondisinya semakin buruk bagi kelompok penduduk miskin terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan dan permodalan umumnya sangat rendah. Padahal bagi penduduk miskin berbagai jenis pelayanan ini menjadi sumber pergerakan bagi mereka untuk keluar dari lubang kemiskinan.⁸

Sementara di berbagai daerah, dikarenakan tidak adanya standar dan ketidakpastian biaya serta waktu pelayanan yang dikelola administrasi negara. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pengguna jasa yang sering tidak sanggup menghadapi ketidakpastian cenderung memilih membayar biaya yang lebih tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk memperoleh kepastian waktu dan kualitas pelayanan. Sebaliknya, para penyelenggara pelayanan memanfaatkan situasi ini untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadinya. Sayangnya, sejauh ini tidak ada UU dan Perda yang jelas mengatur secara seimbang antara hak dan kewajiban dari pelanggan dan pengguna pelayanan publik. UU dan Perda dalam penyelenggaraan pelayanan publik hanya mengatur kewajiban pengguna jasa tanpa memberikan

⁸ Agus Dwiyanto dkk, 2007 *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: PSKK UGM berkerjasama dengan Kemitraan, hlm. 17

perlindungan yang memadai mengenai hak-haknya dan hal yang dapat dilakukan oleh seorang pengguna jasa yang merasa dilanggar haknya. Peraturan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini tidak pernah mengatur kewajiban penyelenggara dan resikonya ketika mereka gagal memenuhi kewajibannya. Kondisi semacam ini membuat rezim pelayanan bisa memperlakukan warga pengguna jasa sekehendaknya sendiri dan menjadi penyebab dari ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan.⁹

Faktor lain yang menjadi penyebab buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik. Selama ini suatu birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk secara sendirian menyelesaikan proses pelayanan publik di lembaganya.¹⁰

Di Jawa Timur, berdasarkan rekaman pemberitaan yang dilakukan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya selama satu tahun, telah terjadi 1.843 pelanggaran terhadap hak untuk mendapatkan pelayanan umum atas dasar persyaratan dan persamaan umum (periode Juli 2003 – Juni 2004). Jumlah itu baru yang terekam dalam berita media massa.¹¹

Kasus yang kerap kali terjadi di Jawa Timur, misalnya masalah pengurusan KTP yang tidak sesuai harga yang tertera, pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tugas-tugas aparatur penyelenggara pelayanan publik. Keluhan masyarakat mengenai kinerja administrasi negara menunjukkan bahwa institusi ini belum bisa menjalankan fungsinya secara baik.

Pola pikir birokrat sebagai penguasa telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Tidaklah aneh jika jika kompetensi aparatur belum memadai, pelayanan

⁹ Agus Dwiyanto dkk, 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, hal. 248

¹⁰ Ibid

¹¹ Lihat Tulisan Opini Anton Novenanto, peneliti Pusham UBAYA “Birokrasi dan Politik Pemda” di *Harian Kompas Edisi Jawa Timur* 09 Maret 2006, hal D

masih berbelit-belit dan harga pelayanan yang “gelap”. Konsekuensi hal tersebut adalah kewajiban masyarakat untuk membayar mahal pelayanan secara ilegal yang seharusnya menjadi tanggungjawab konstitusional negara.

Berdasarkan atas berbagai persoalan yang muncul dalam pelayanan publik sebagaimana dijelaskan di atas, maka kedepan pelayanan publik harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebagai titik tolak, beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu disadari adalah bahwa masalah pelayanan publik bersumber pada : (1) Adanya kewajiban pada pihak aparatur negara untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik; (2) Adanya pengakuan terhadap hak asasi setiap warga negara atas pemerintahan, perilaku administratif, dan kualitas hasil pelayanan yang mumpuni; (3) Adanya keanekaragaman jenis serta bidang pelayanan publik sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam upaya meminimalisasi “kebiasaan” yang tidak sehat dan bahkan membuka pintu ke arah perilaku koruptif dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah ditetapkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik¹² (selanjutnya disebut UUPP). Secara spesifik Pasal 3 UUPP mengemukakan bahwa tujuan dari UU pelayanan publik adalah : (1) Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak,

¹² Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) mengambil inisiatif untuk menyusun beberapa Rancangan Undang Undang (RUU) yang mengatur kembali tata cara kerja dan prinsip-prinsip yang harus dipegang teguh oleh seluruh aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Diantaranya adalah RUU Penegakan Etika aparat negara , RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Pelayanan Publik. Ketiga RUU ini sudah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sejak tahun 2007, berdasarkan pemberitaan di *Harian Kompas*, RUU Pelayanan Publik akan segera disahkan oleh DPR setelah Pemilu 09 April 2009. Lihat *Harian Kompas*, 09 Maret 2009

tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; (2) terwujudnya sistem pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; (3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan; (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹³

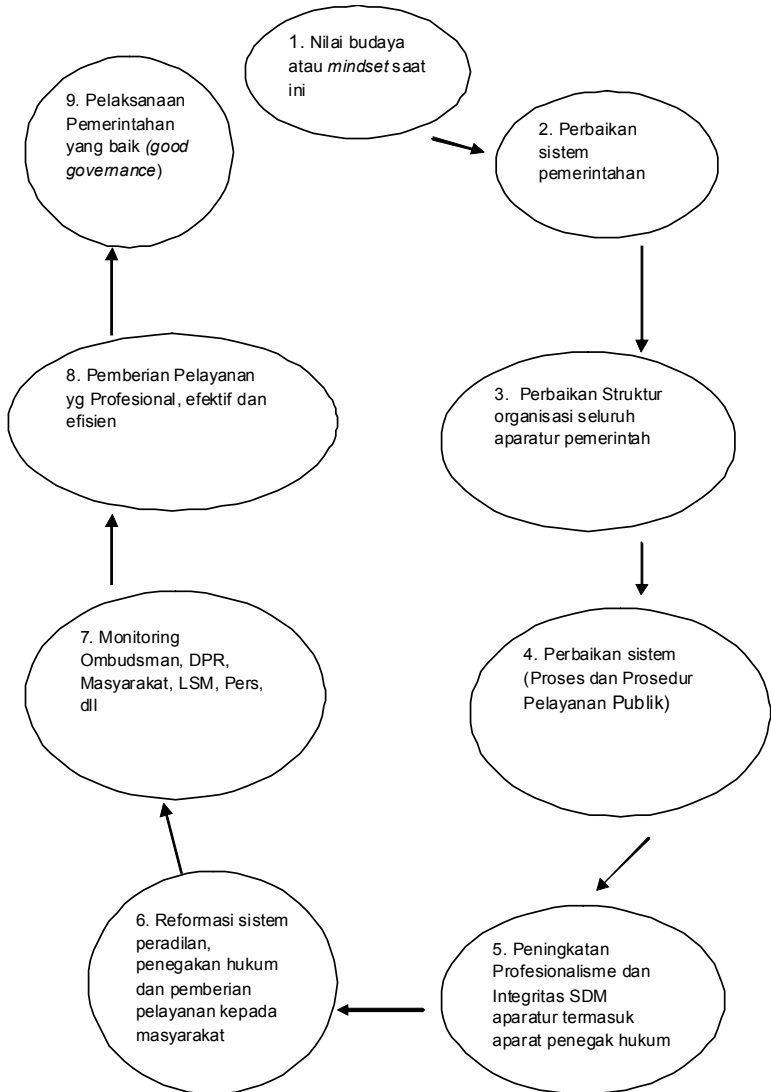
Adapun Sasaran yang ingin dicapai dengan diterbitkannya UUPP adalah : (1) Terwujudnya acuan hukum tentang penyelenggaraan pelayanan publik; (2) Terwujudnya kepastian hukum bagi penyelenggaraan penanaman modal (investasi) di Indonesia; (3) Terbentuk dan tersusunnya organisasi penyelenggara pelayanan publik yang layak; (4) Terlaksananya pengelolaan sumber daya aparatur penyelenggara pelayanan publik yang efektif, tepat guna dan tepat sasaran; (5) Terwujudnya pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik;¹⁴ (6) Terwujudnya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

¹³ Lihat Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

¹⁴ Sebelum disahkan UUPP telah diterbitkan Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Undang Undang ini, ditegaskan bahwa yang dimaksud Ombudsman RI adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/ atau APBD.

Ragaan 1 :

Proses Perbaikan Mutu Pelayanan Publik



Sumber : Diadopsi dari Sunaryati Hartono, 2006, hlm. 146

Kerangka Hukum Pelayanan Publik

A. Pengertian Hukum Pelayanan Publik

Pelayanan publik memiliki aspek yang “multi-dimensi.” Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif.

Dalam perspektif ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen). Pengadaan barang dan jasa ini harus disediakan oleh pemerintah, ini karena sektor swasta tersebut tidak mau memproduksi barang dan jasa tersebut sebagai konsekuensi dari kegagalan pasar atau karena secara alamiah barang atau jasa tersebut harus disediakan secara eksklusif oleh negara.¹

Sementara dari optik politik, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Peran negara dalam pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh suatu pemerintahan yang dijalankan oleh kekuatan politik yang berkuasa.²

¹ Tim Peneliti Lemlit UI, 2002. *Naskah Akademik RUU Tentang Pelayanan Publik*, Jakarta: Lemlit UI, hlm. 4

² Ibid

Dari sisi sosial budaya, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang didalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku.³

Sedangkan dari perspektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan. Buku ini lebih memfokuskan pada pembahasan pelayanan publik dari dimensi hukum, khususnya hukum administrasi negara.

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.⁴ Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani.

Dilihat dari sisi terminologi, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.

Pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 67 tahun 2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU Pelayanan Publik mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka

³ Ibid, hlm. 5

⁴ Pendapat Kotler dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela dkk., 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 45

memenuhi 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

Sementara Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur, diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Berdasarkan berbagai definisi yang ada, maka penulis mengartikan hukum pelayanan publik sebagai seperangkat norma hukum tentang pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang dituangkan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, yang mengikat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dan warga negara sebagai penerima layanan publik secara keseluruhan, dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan tersebut.⁵

B. Ranah Hukum Pelayanan Publik dalam Sistem Hukum di Indonesia

Hukum sebaiknya dilihat sebagai sebuah sistem. Kata “sistem” merujuk kepada banyak pengertian. Secara sederhana kata ini berarti sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) bersama-sama untuk melakukan suatu maksud.⁶

Menurut Visser T. Hooft sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur dan komponen yang selalu

⁵ Bandingkan dengan Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembinaan, hal. 4 dan Ahmad Ali, 2008. *Menguak Realitas Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 2

⁶ WJ.S. Purwadarminta, 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 955

pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.⁷

*Black's Law Dictionary*⁸ mengartikan sistem sebagai “orderly combination or arrangement, as of particulars, parts or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle.

Selanjutnya menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka dalam membicarakan masalah sistem faktor-faktor yang relevan untuk dibahas antara lain:

1. Elemen-elemen suatu sistem, artinya ada patokan tertentu yang membedakan elemen suatu sistem ekonomi, politik dan sosial;
2. Pembagian dari sistem, artinya suatu sistem terdiri dari bagian-bagian yang merupakan aneka subsistem, misalnya sistem hukum terdiri dari subsistem hukum publik dan subsistem hukum perdata;
3. Konsistensi, artinya tidak ada yang berlawanan dalam suatu sistem;
4. Kelengkapan sistem tersebut;
5. Pengertian-pengertian dasar (*grundbegriffen*) dari sistem tersebut, yaitu pengertian-pengertian yang menjadi ciri pengenal dari suatu sistem.⁹

Menurut Lawrence M. Friedman jika melihat hukum sebagai sistem, maka sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) komponen, yakni : *Pertama*, Faktor substansi hukum. Substansi di sini dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem

⁷ Terpetik dalam C. F. G. Sunaryati Hartono.1991. *Politik Hukum Menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, hlm. 56

⁸ Henry Campbell Black, 1990. *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing, hlm. 1450

⁹ Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, 1989. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 39-40

hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *Living Law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.

Kedua, faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk di dalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Juga termasuk unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya (jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa). Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.

Ketiga, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum-kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tidak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.¹⁰

Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut : (1) struktur diibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Berdasarkan kepada pembidangan komponen substansi hukum yang klasik, maka secara sederhana, kita dapat menempatkan bidang pelayanan publik kedalam bidang hukum publik khususnya hukum administrasi negara. Secara

¹⁰ Friedman, Lawrence M., 1975. *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel sage Foundation

teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.

Hukum administrasi negara oleh Sjahran Basah didefinisikan sebagai seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.¹¹

Sementara Utrecht menjelaskan bahwa Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Lebih lanjut Utrecht menyebutkan HAN adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (hukum negara dalam arti sempit), hukum privat dan sebagainya.¹²

Berdasarkan definisi tersebut, tampak bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek, yaitu : (1) aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; (2) aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.¹³

¹¹ Sjahran Basah, 1992. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 4

¹² E. Utrecht, 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, hlm. 8-9

¹³ Disamping dua definisi yang dikemukakan, sesungguhnya terdapat banyak definisi lain yang diberikan oleh para pakar HAN, selengkapnya Lihat Ridwan HR, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 35

Prajudi Atmosudirjo membagi HAN dalam dua bagian, yaitu HAN heteronom, yang bersumber pada pada UUD, Tap MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. HAN otonom adalah hukum operasional yang diciptakan pemerintah dan administrasi negara.¹⁴

C. J. N. Verstedden menyebutkan bahwa secara garis besar hukum administrasi negara meliputi bidang pengaturan antara lain :

- a. Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan dan kesopanan, dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah;
- b. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat;
- c. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah;
- d. Peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum;
- e. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak;
- f. Peraturan peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah;
- g. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi;
- h. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintahan yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah;
- i. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.¹⁵

¹⁴ Prajudi Atmosudirjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 35

¹⁵ C. J. N. Verstedden, 1984. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, hlm. 16-17 dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi....*Op. Cit, hlm. 41

Berdasarkan uraian tersebut diatas, tampak bahwa bidang hukum administrasi negara itu sangat luas sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang lingkupnya. Di samping itu, khusus bagi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, terdapat pula hukum administrasi daerah, yaitu peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau pemerintahan daerah. Ada penulis yang menyebutkan bahwa hukum administrasi negara mencakup hal-hal di antaranya : (1) sarana-sarana (instrumen) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat; (2) mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut, termasuk proses penentuan kebijaksanaan; (3) perlindungan hukum bagi warga masyarakat; (4) menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.¹⁶

Pelayanan publik dari sisi hukum diletakkan pada jaminan konstitusi, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hukum dasar. Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi : “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*” dan ayat (3) yang berbunyi : “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Sehingga dalam perspektif konstitusi, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam pemerintahan dan pelayanan publik (Lihat juga Pasal 28 I ayat 4 dan 5, Pasal 28 H, Pasal 34 ayat 2 dan 3).

Kegiatan pelayanan publik untuk memenuhi hak warga negara dan penduduk tersebut datur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Secara garis besar peraturan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik terbagi

¹⁶ Philipus M. Hadjon, et.al., 1998. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 28

dalam 4 (empat) kelompok, yaitu : *Pertama*, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang mengatur pelayanan publik dari dimensi :

- a. Pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Asas, tujuan dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;
- c. Pembinaan dan penataan pelayanan publik;
- d. Hak, kewajiban dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, penilaian kinerja
- f. Peran serta masyarakat;
- g. Penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan;
- h. Sanksi.¹⁷

Kedua, peraturan perundang-undangan yang menjamin fungsi pelayanan dilakukan oleh aparat. Ketentuan tersebut antara lain terdapat dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mewajibkan pegawai negeri sipil memberikan pelayanan. Sementara bagi anggota Kepolisian diatur dalam UU Kepolisian dan bagi anggota Tentara Nasional Indonesia diatur dalam UU TNI.¹⁸

¹⁷ Penjelasan UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

¹⁸ Lihat Adrian Sutedi, 2010. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 155

Ketiga, peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang kemudian menjadi dasar dan wewenang bagi setiap kementerian/instansi, atau pemerintah daerah melakukan pelayanan seperti UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian; Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Undang Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan dan sebagainya.

Keempat, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu tonggak pendistribusian pelayanan publik kepada pemerintah daerah. Ketentuan ini mengandung arti pemerintah daerah telah memperoleh pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat berkewajiban melaksanakan pelayanan, yang selama ini dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan pelayanan tersebut tentunya berdasar pada acuan undang-undang sektor dan berbagai pedoman teknis pelaksanaan sebagaimana telah diatur dalam beberapa ketentuan dari instansi pemerintah.

Secara keseluruhan keempat kelompok produk peraturan perundang-undangan tersebut mengatur fungsi, tugas dan wewenang serta tanggungjawab setiap instansi pemerintah. Secara eksplisit tugas tersebut adalah memberikan pelayanan, yang berada dalam tataran pemerintah dengan segala hak, kewajiban, dari wewenang, dan di sisi lain memberikan kewajiban kepada publik sebagai penerima pelayanan. Sekaligus memberikan sanksi kepada publik yang melanggar ketentuan undang-undang. Sanksi tersebut meliputi sanksi administratif, pencabutan izin, sanksi denda uang, dan sanksi pidana penjara.

Asas-asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

A. Tinjauan Umum tentang Asas dan Norma Hukum

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya mendasari peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata “asas” diformatikan sebagai “*principle*”, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ada tiga pengertian kata “asas” : (1) hukum dasar, (2) dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat, dan (3) dasar cita-cita

Asas (*Principle*) merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai pokok pangkal, sebagai fondamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak kita jelaskan.¹⁹

¹⁹ Djuhendah Hasan, 2008. “Sistem Hukum, Asas-asas, dan Norma Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia” Sumbangan tulisan dalam Rudi M. Rizky et.al. (Editor), *Refleksi Dinamika Hukum : Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir (Analisis Komprehensif tentang hukum oleh 63 Akademisi dan Praktisi Hukum yang didedikasikan untuk Tokoh Hukum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, SH.,LLM.)*, Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, hlm. 80

Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental dalam suatu sistem hukum kita temukan kembali dari banyak teoritis hukum. Paul Scholten misalnya menguraikan asas hukum sebagai “pikiran-pikiran dasar, yang terdapat didalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”

Sementara Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena menurut Satjipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.²⁰

Oleh kerena itu, Paton menyebutnya sebagai suatu sarana membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia menunjukkan, bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka. Kalau dikatakan, bahwa dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan merupakan sekedar kumpulan peraturan-peraturan maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. apabila kita membaca suatu peraturan hukum, mungkin kita tidak menemukan pertimbangan etis disitu. Tetapi asas hukum menunjukkan adanya tuntutan etis

²⁰ Satjipto Rahardjo, 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 85

yang demikian itu, atau setidaknya-tidaknya kita bisa merasakan adanya petunjuk kearah itu.²¹

Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran yang dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat di dalam atau di belakang sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.²²

Dari definisi yang diberikan oleh Scholten tersebut di atas, Bruggink menyatakan bahwa peranan dari asas hukum sebagai meta-kaidah berkenaan dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah asas hukum itu harus dipandang sebagai bentuk yang kuat atau yang lemah dari meta-kaidah.²³

Dalam hal pertama (bentuk yang kuat), asas hukum itu dapat dipandang sebagai suatu tipe kaidah berkenaan dengan kaidah perilaku, dan dengan demikian secara prinsipil dapat dibedakan dari jenis kaidah ini. Mereka yang menganut pandangan ini, misalnya menunjuk asas hukum sebagai kaidah argumentasi berkenaan dengan penerapan kaidah perilaku. Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi pelaku).

Dalam hal kedua (bentuk yang lemah), asas-asas hukum itu tampaknya dapat dianggap termasuk dalam tipe kaidah yang berkenaan dengan kaidah perilaku, namun memiliki juga fungsi sejenis seperti kaidah perilaku. Jadi hanya terdapat suatu

²¹ Ibid

²² Sudikno Mertokusumo, 1985. *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty

²³ J.J.H. Bruggink, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti, hlm. 120

perbedaan gradual saja antara asas hukum dan kaidah perilaku. Dalam pandangan ini maka asas hukum adalah kaidah yang berpengaruh terhadap kaidah perilaku, karena asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Berdasarkan itu maka asas dapat dinyatakan termasuk tipe meta kaidah. Asas hukum itu juga sekaligus merupakan perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.²⁴

Para ahli juga memberikan uraian tentang beberapa perbedaan antara asas hukum dengan norma hukum (aturan hukum). Pendapat yang banyak dianut oleh banyak teoritis adalah bahwa asas hukum bersifat umum sedangkan kaidah perilaku (aturan hukum) bersifat khusus. Dengan “umum” dimaksudkan bahwa asas hukum memiliki wilayah penerapan yang lebih luas ketimbang kaidah perilaku. Makin besar wilayahnya, makin lebih umum kaidah hukumnya, makin lebih abstrak aturan hukum yang dirumuskannya.

Dalam suatu sistem hukum, maka asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental adalah kaidah hukum yang paling umum. Bahwa suatu kaidah hukum adalah “umum”, berarti bahwa ia dalam penerapannya harus dikhususkan dengan mengarahkannya pada situasi faktual. Ini sesungguhnya berarti bahwa kaidah hukum itu tidak cukup jelas mengharuskan, bagaimana orang seharusnya berperilaku dalam situasi faktual itu. Dalam hal kaidah perilaku yang terjadi justru yang sebaliknya. Kaidah hukum yang khusus ini, yang timbul dari aturan hukum yang dirumuskan lebih konkrit, memberikan pedoman yang lebih jelas bagi perbuatan. Asas hukum sebagai kaidah hukum yang umum hanya memberikan suatu ukuran nilai. Ukuran nilai itu baru didalam kaidah perilaku sebagai kaidah hukum yang khusus memperoleh bentuk yang sedemikian rupa, sehingga memunculkan

²⁴ Ibid,

pedoman yang jelas bagi perbuatan, misalnya dengan jalan memberikan suatu hak atau meletakkan (membebaskan) suatu kewajiban.²⁵

Perbedaan kedua antara asas hukum dan kaidah perilaku (aturan hukum) antara lain diajukan oleh Paul Scholten dan berada dalam garis pikiran dari perbedaan pertama. Scholten berpendapat bahwa aturan hukum memiliki isi yang jauh lebih konkrit, yang menyebabkan aturan itu dalam penemuan hukum dapat diterapkan secara langsung. Berlawanan dengan itu asas hukum dalam penemuan hukum memiliki daya kerja secara tidak langsung, yakni menjalankan pengaruh pada interpretasi terhadap aturan hukum. Aturan hukum terbentuk karena pembentuk undang-undang dalam pembentukan aturannya atau hakim dalam pengambilan putusan hukumnya menimbang-nimbang berbagai asas hukum yang satu terhadap yang lain.²⁶

Dalam pemahaman hukum secara elementer, Ateng Syafrudin²⁷ menyederhanakan perbedaan antara asas dan norma hukum sebagai berikut :

Asas merupakan :

- Dasar pemikiran yang umum dan abstrak
- Ide atau konsep
- Tidak mempunyai sanksi

Norma merupakan :

- Aturan yang konkret
- Penjabaran dari ide
- Mempunyai sanksi

²⁵ Ibid, hal 124

²⁶ Ibid, hal, 125

²⁷ Ateng Syafrudin, "Butir-butir Bahan Telaahan tentang asas-asas umum pemerintahan yang layak untuk Indonesia", sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi, 1999. *Penerapan AAUPL Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 43

B. Asas-asas dalam Pembentukan Produk Hukum Pelayanan Publik

Ketika hukum diperankan sebagai alat rekayasa sosial (*Law as tool of social engineering*) tak pelak menempatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat. Konsep Hukum sebagai alat rekayasa sosial pertamakali diperkenalkan oleh Roscoe Pound. Adalah Mochtar Kusumaatmadja yang mengetengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya menfungisikan *law as a tool of social engineering* di Indonesia.²⁸ Mochtar berargumentasi bahwa pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang, jauh melebihi kebutuhan yang dirasakan negara-negara industri maju yang telah mapan. Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah 'jalan' untuk mengakomodasi perubahan-perubahan dalam masyarakatnya, sedangkan negara-negara tengah berkembang tidaklah demikian. Padahal harapan-harapan dan keinginan masyarakat-masyarakat di negara sedang berkembang akan terwujudnya perubahan-perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup amatlah besarnya. Melembi harapan-harapan yang diserukan oleh masyarakat-masyarakat di negara-negara yang telah maju.²⁹

Struktur masyarakat Indonesia yang majemuk tampaknya berimplikasi pada sistem hukum yang ada dan berlaku di Indonesia, yakni sistem hukum yang plural, dimana hukum jaman kolonial (barat) masih dipertahankan, hukum Agama dan hukum Adat juga diakui dan berlaku, disamping usaha pemerintah untuk membentuk hukum

²⁸ Baca Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995 hal. 231

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986 hal. 27

nasional yang cenderung untuk melakukan unifikasi hukum secara sentralistik.

Yang sangat mencolok dalam sistem hukum di Indonesia adalah dominannya peran pemerintah dan parlemen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sementara lembaga peradilan (hakim) tidak lebih dari “pelaksana” atau meminjam istilah Bagir Manan hakim tidak lebih dari sekedar “mulut” undang-undang.

Menurut **Bagir Manan** makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal :

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.³⁰

Lebih lanjut, Bagir mengingatkan bahwa peraturan perundang-undangan juga mengandung masalah-masalah antara lain: *Pertama*, Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan perkembangan masyarakat; *Kedua*, Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk

³⁰ Bagir Manan, 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILCO, Jakarta, hlm. 8

memenuhi semua peristiwa hukum atau tuntutan hukum dan ini yang menimbulkan apa yang lazim disebut dengan kekosongan hukum (peraturan).³¹

Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan bahwa dalam pembangunan nasional diutamakan asas-asas umum yang diterima bangsa-bangsa di dunia tanpa meninggalkan asas hukum asli atau hukum adat yang masih berlaku relevan dengan kehidupan dunia modern. Selanjutnya dikatakan bahwa perlu dipertahankan asas-asas Pancasila :

- a. Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia;
- b. Asas ketuhanan mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama yang bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama
- c. Asas demokrasi, mengamanatkan bahwa dalam hubungan hukum dengan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakil rakyat.
- d. Asas keadilan sosial mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di depan hukum.³²

Dalam perspektif pembentukan peraturan, Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni :

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti bahwa penguataraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;

³¹ Ibid

³² Mochtar Kusumaatmadja, 2006. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: diterbitkan atas kerjasama Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan dengan Penerbit Alumni

2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga dengan demikian memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotetis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, oleh karena ia ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif) adalah bahaya merinci alasan-alasan karena hal itu akan menimbulkan konflik;
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan mendapat citra buruk dan menggoyahkan legitimasi negara.³³

Kemudian terdapat delapan azas atau *Principle of Legality* yang disebutkan oleh Lon L. Fuller dalam bukunya *Morality of Law*, yaitu :

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak

³³ Pendapat ini dikutip oleh Sumali dari Disertasi Hamid. S. Attamimi. Lihat Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti UU (Perpu)*, UMM Press, Malang, 2002 hal. 124-125

boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan bersifat *ad-hoc*.

2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.³⁴

Sementara itu van der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan yang patut kedalam asas yang formal dan material. Adapun asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas, yang mencakup tiga hal yakni mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut.
2. Asas organ/lembaga yang tepat, hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut;

³⁴ Pendapat Fuller dikutip oleh Satjipto Raharjo dalam bukunya, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986 hal. 91-92

3. Asas perlunya pengaturan. Merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif;
5. Asas konsensus, yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.

Sedangkan asas-asas materiil meliputi :

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;
2. Asas perlakuan yang sama dalam hukum, hal demikian untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan hukum;
3. Asas kepastian hukum, artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda.
4. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.³⁵

Berkenaan dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, Attamimi mengemukakan tiga macam asas yang secara berurutan disusun sebagai berikut :

- a. Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila disamping sebagai *rechtsidee* juga merupakan norma fundamental negara;
- b. Asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini UU sebagai alat pengaturan yang khas

³⁵ Sumali, Op. Cit hal. 126-127

ditempatkan dalam keutamaan hukum dan juga sebagai dasar dan batas penyelenggaraan pemerintahan

- c. Asas lainnya yang meliputi asas formal dan asas material.³⁶

Berbagai pendapat yang pernah dikemukakan oleh para ahli sebagaimana dijelaskan diatas sebagian besar sudah diakomodasi menjadi hukum positif. Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Kejelasan tujuan
Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang
- c. Kesesuaian antara jenis dengan materi muatan
Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan
Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam

³⁶ Ibid hal. 127

mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 UUP3 dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

a. Pengayoman

Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

- d. **Kekeluargaan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. **Kenusantaraan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. **Bhinneka tunggal ika**
Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. **Keadilan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**
Materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. **Ketertiban dan kepastian hukum**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**
Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

C. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik Sebagai Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dikenal adanya Prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*general principle of good administration*). Kemunculan prinsip-prinsip ini tidak bisa dilepaskan dari keberadaan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*freiss ermessen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang banyak. Karena itu betapa penting pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat atau menindas.³⁷

Secara historis, konsep tentang asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) muncul pertama kali di Belanda pada saat orang-orang mencari sarana kontrol dan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa. Tahun 1950 panitia *de monchy* di Belanda membuat laporan tentang asas-asas pemerintahan yang baik.

Asas asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB) memiliki fungsi dan arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bagi administrasi negara, AAUPB bermanfaat sebagai pedoman

³⁷ Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, hal. 147

dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih kabur/sumir atau kurang jelas. Sementara bagi rakyat pencari keadilan AAUPB dapat digunakan sebagai dasar mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang merugikan dan tentu saja bagi hakim sekaligus menjadi alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.³⁸

AAUPB sebagai nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam pergaulan masyarakat (*living law*) maka kemudian terjadi keragaman dalam menentukan macam dan pengelompokan AAUPB oleh para ahli hukum.

A. M. Donner dan Wiarda sebagai perintis di bidang ini hanya merinci AAUPB kedalam lima (5) macam asas, yakni :

- a. Asas kejujuran
- b. Asas kecermatan
- c. Asas kemurnian dalam tujuan
- d. Asas keseimbangan
- e. Asas kepastian hukum³⁹

Mencermati pertumbuhan dan perkembangan AAUPB, seorang pakar hukum Crince Le Roy telah mendiskripsikan hasil temuannya kedalam 11 (sebelas) asas, yaitu :

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas keseimbangan
- c. Asas bertindak cermat
- d. Asas motivasi untuk setiap keputusan pejabat administrasi

³⁸ Marbun, S.F, 2001. “ Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di ndonesia” dalam S.F Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hal.201-227

³⁹ Periksa dalam Jazim Hamidi, 1999. *Penerapan AAUPPL di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju “Clean and Stable Government”)*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 31

- e. Asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan
- f. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
- g. Asas permainan yang layak
- h. Asas keadilan dan kewajaran
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar
- j. Asas meniadakan akibat-akibat sutau keputusan yang batal
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) Pribadi.

Terhadap sebelas asas diatas, Kuntjoro Purbopranoto menambahkan dua asas lagi yaitu : (1) asas kebijaksanaan; dan (2) asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁴⁰

S.F Marbun⁴¹ merinci asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut sebagai berikut :

- a. Asas persamaan
- b. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan
- c. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang
- d. Asas ganti rugi karena kesalahan
- e. Asas kecermatan
- f. Asas kepastian hukum
- g. Asas kejujuran dan keterbukaan
- h. Asas larangan meyalahgunakan wewenang
- i. Asas larangan sewenang-wenang
- j. Asas kepercayaan atau pengharapan
- k. Asas motivasi
- l. Asas kepantasan dan kewajaran
- m. Asas petanggungjawaban
- n. Asas kepekaan
- o. Asas penyelenggaraan kepentingan umum
- p. Asas kebijaksanaan
- q. Asas itikad baik.

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Marbun, S.F, MenggaliOp. Cit hlm. 201-227

Good Governance

Beranjak dari citra pemerintahan yang buruk yang ditandai dengan saratnya perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di era pemerintahan Orde Baru, maka dalam era reformasi berkembang dan populer wacana *good governance*. Di Indonesia istilah *good governance* diterjemahkan dengan tata pemerintahan yang baik.

Istilah *Good Governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga penyandang dana internasional seperti World Bank, UNDP, dan IMF dalam rangka menjaga dan menjamin keberlanjutan dana bantuan yang diberikan negara negara sasaran bantuan. Pada dasarnya badan-badan internasional ini berpandangan bahwa setiap bantuan internasional di negara-negara berbagai belahan dunia, terutama di negara negara berkembang sulit berhasil tanpa adanya *good governance* di negara sasaran tersebut. Karena itu, *good governance* kemudian menjadi isu sentral dalam hubungan lembaga-lembaga multilateral tersebut dengan negara sasaran.⁴²

Pada dasarnya konsep *Good Governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan pada lembaga-lembaga negara baik di pusat maupun daerah, sektor swasta maupun masyarakat madani (*civil society*). *Good governance* berdasarkan pandangan ini berarti suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta. Kesepakatan tersebut keseluruhan termasuk mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya,

⁴² Tim ICCE UIN Jakarta, 2003. *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta : UIN Jakarta dan Prenada Media; Sadu Wasistiono, 2004. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*" dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press

menggunakan hak hukumnya, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka. Santosa menjelaskan bahwa *Governance* sebagaimana didefinisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut dikatakan baik (*good* atau *sound*) jika dilakukan dengan efektif atau efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel serta transparan.⁴³

UNDP mengajukan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. Partisipasi. Partisipasi menuntut setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya.
2. Penegakan hukum. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang dilaksanakan dengan adil dan tanpa pandang bulu.
3. Transparansi. Adanya keterbukaan yang mencakup aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.
4. Daya tanggap. Semua komponen yang terlibat dalam pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan *stakeholders*.
5. Berorientasi pada konsensus. Di dalam *good governance* pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan kesediaan konsisten melaksanakan konsensus yang telah diputuskan bersama.

⁴³ Mas Achmad Santosa, 2001. *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Jakarta : ICEL, hlm. 86

6. Keadilan. Melalui prinsip *good governance* setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi karena kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda, maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring sejalan.
7. Keefektifan dan Efisiensi. Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam percaturan dunia, kegiatan ketiga domain dalam *governance* perlu mengutamakan efektivitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan.
8. Akuntabilitas. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik.
9. Visi Strategis. Dalam era yang berubah secara dinamis, seperti sekarang ini. Visi itu sendiri dapat dibedakan antara visi jangka panjang (20-25 Tahun) dan visi jangka pendek sekitar 5 tahun.⁴⁴

Prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik sebagian telah diakomodir di dalam pasal 3 UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Prinsip-prinsip tersebut antara lain :

- (1) Asas kepastian hukum, adalah asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
- (2) Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;

⁴⁴ Tim ICCE UIN Jakarta, 2003. *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta : UIN Jakarta dan Prenada Media; Sadu Wasistiono, 2004. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*" dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press

- (3) Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- (4) Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
- (5) Asas proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- (6) Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keadilan yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (7) Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Lenvine⁴⁵ produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni : *Pertama*, responsivitas adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; *kedua*, tanggung jawab 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; *ketiga*, akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

⁴⁵ Pendapat Lenvine dikutip oleh AG. Subarsono, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 140-175

Dalam Pasal 4 UUPP, dikemukakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

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

1. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, artinya setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

Selanjutnya dalam Keputusan MENPAN Nomor 81 / 1993 dijelaskan sendi-sendi pelayanan prima, antara lain :

- a. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan dari kepastian; adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - 1) Prosedur/tata cara pelayanan umum
 - 2) Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
 - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum
 - 4) Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya
 - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
 - 6) Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapan sebagai alat untuk memastikan mulai dari proses pelayanan umum hingga penyelesaiannya
 - 7) Pejabat yang menerima keluhan masyarakat apabila terdapat sesuatu yang tidak jelas, dan atau tidak puas atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (pelanggan).
- c. Keamanan dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

- d. Keterbukaan dalam arti prosedur/tatacara, persyaratan, satuan kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisien dalam :1) persyaratan pelayanan umum dibatasi hanya pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan; 2) dicegah adanya pengulangan kelengkapan persyaratan pada konteks yang sama dalam hal proses pelayanannya kelengkapan persyaratan dari satuan ketja/intansi pemerintah lain yang berkaitan.
- f. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (1) nilai barang dan atau jasa pelayanan umum/tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran, (2) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum, (3) ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil.
- h. Ketetapan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.

Lembaga Penyelenggara Pelayanan Publik

A. Eksistensi Lembaga Eksekutif sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik

Lembaga eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan dalam negara yang dalam pandangan Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748)—(oleh Immanuel Kant dipopulerkan dengan sebutan *Trias Politica*)—merupakan cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/pemerintahan.

Lembaga eksekutif lebih lazim disebut dengan pemerintah (*government*). Namun demikian kita perlu berhati-hati dalam menggunakan istilah pemerintah karena dalam tradisi Amerika Serikat ternyata pemerintah digunakan untuk memberikan gambaran mengenai semua cabang pemerintahan yakni: eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sementara dalam tradisi Inggris, Eropa pada umumnya dan di negara Asia maupun Afrika, perkataan pemerintah diartikan sebagai kabinet saja, yaitu para menteri dan departemen-departemen atau kantor kementerian.

Bagaimanakah ruang lingkup tugas dari lembaga eksekutif? Menurut Stephen Leacock bahwa kekuasaan eksekutif itu adalah mengenai pelaksanaan undang-undang. Eksekutif menyelenggarakan kemauan rakyat sebagai perwujudan dari negara demokrasi. Kemauan negara dituangkan oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang, sehingga tugas dari eksekutif adalah hanya melaksanakan UU yang telah ditetapkan oleh legislatif.⁴⁶

W. Ansley Wynes menyebutkan tugas-tugas dari eksekutif adalah melaksanakan UU, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan baik didalam negeri maupun di luar negeri.⁴⁷

Namun demikian, Jimly Asshiddiqie⁴⁸ mencatat bahwa dalam hampir semua sistem yang ada sekarang pihak eksekutif telah menjadi cabang kekuasaan yang lebih dominan pengaruh dan perannya sebagai sumber inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal pada saat yang sama eksekutif juga memegang kendali utama dalam rangka pelaksanaan peraturan. Anggota perlemen dimana-mana biasanya hanya memodifikasi rancangan peraturan yang berasal dari pemerintah, jarang mengajukan inisiatif sendiri.

Dalam perspektif kajian kebijakan publik, eksekutif dimanapun pada umumnya mempunyai dua tugas dan kewenangan utama yakni apa yang disebut dengan kewenangan yang bersifat administratif, dan

kedua kewenangan politik.

Tugas dan kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahan. Leonard D. White menyingkatnya POSDCORB yaitu singkatan dari *Planning*,

⁴⁶ Dalam Kotan Y. Stefanus, 1998. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Univ. Atmajaya, hal. 38

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hal 44

Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, and Budgetting. Tugas dan kewenangan seperti ini adalah dalam rangka pemberian pelayanan kepada publik.⁴⁹

Tugas dan kewenangan politik adalah perwujudan dari kewenangan seorang kepala eksekutif yang secara langsung membawa implikasi politik yang meluas dalam masyarakat. Dan biasanya diwujudkan melalui pembentukan kebijakan publik dan semua aspek yang terkait dengan kebijakan publik.⁵⁰

Pada dasarnya dalam kaitan dengan tugas dan kewenangan politik, eksekutif mempunyai tugas membuat, merumuskan menghantar/mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik dalam sebuah negara. Eksekutif juga mempunyai tugas dan kewenangan untuk memutuskan apakah sebuah kebijakan itu bisa dilanjutkan atau dibatalkan.

Dalam perspektif UUPP, organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pasal 14 UUPP menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik memiliki hak :

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. Melakukan kerjasama;
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;
- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan

⁴⁹ Lihat Dalam Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasjid, 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 235

⁵⁰ Ibid

- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

Adapun kewajiban dari penyelenggara pelayanan publik adalah :

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan membulikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggungjawabnya;
- j. Bertanggungjawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. Memberikan petanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepas tanggungjawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau 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 ⁵¹

⁵¹ Pasal 15 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

B. Lembaga Kepresidenan dan Instansi Pemerintah Pusat

Perubahan terhadap UUD 1945 yang sudah dilakukan empat kali berturut-turut sejak 1999–2002 berimplikasi terhadap sistem pemerintahan yang dianut. UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Presiden membentuk dan memimpin kabinet. DPR tidak dapat menjatuhkan dan memberhentikan presiden dan wakil presiden pada masa jabatannya berdasarkan alasan politik.⁵²

Begitu pula sebaliknya, presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Kekuasaan membentuk UU ada ditangan DPR. Bila suatu RUU yang telah disetujui secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, tidak disahkan oleh presiden dalam 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Presiden tidak dapat memveto RUU tersebut. Dengan demikian Presiden dan DPR akan bekerja sesuai dengan konstitusi. Sehingga sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan “secara formal” dapat dikatakan menganut sistem presidensial.

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan pemerintahan berada dalam kendali Presiden. Pengaturan yang demikian menjadikan kekuasaan eksekutif sangat kuat.

Dua Presiden Indonesia (Soekarno dan Soeharto) telah menjadi penguasa yang sangat otoriter karena besarnya kekuasaan yang diberikan oleh UUD serta tidak adanya kekuatan penyeimbang dari cabang kekuasaan yang lain,

⁵² Bintan R. Saragih, 2008. “Perubahan Sistem Pemerintahan RI melalui Amandemen UUD 1945” artikel dalam Rudi M. Risky et al. 2008. *Refleksi Dinamika Hukum: Rangkain Pemikiran dalam Dekade Terakhir (didedikasikan untuk Tokoh Hukum Komar Kantaatmadja)*, Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, hlm. 621-629

sehingga tidak ada *checks and balances*. Sementara wakil presiden semata-mata hanya ditempatkan sebagai pembantu presiden, karena UUD 1945 tidak memberikan rambu-rambu yang tegas apa yang harus dikerjakan oleh wakil presiden, sehingga tugas wakil presiden tergantung pada pemberian presiden.

Setelah terjadi empat kali perubahan UUD 1945, lembaga kepresidenan telah mengalami perubahan yang cukup signifikan baik mengenai mekanisme pemilihan, kedudukan, kewenangan dan pemberhentiannya.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 6 A UUD 1945 dan perubahannya, Presiden dan Wapres dipilih langsung oleh rakyat dari pasangan Calon Presiden dan Wapres yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik. Pemilihan dilakukan dalam 2 (dua) tahap, jika tidak ada calon yang memperoleh lebih dari lima puluh persen dalam pemilihan tahap pertama. Tetapi jika dalam pemilihan tahap pertama ada calon yang memperoleh suara lebih dari lima puluh persen maka pemilihan cukup dilakukan dalam satu tahap pemilihan.

Mencermati berbagai ketentuan dalam UUD 1945 dan perubahannya, maka sistem pemerintahan yang kita anut adalah sistem presidensil murni model Amerika Serikat. Adapun persamaan lembaga kepresidenan Amerika Serikat dan Indonesia terletak pada : (1) Sistem eksekutif tunggal; (2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan; (3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat; (4) Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR tetapi bertanggungjawab langsung kepada rakyat; (5) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela

maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.⁵³

Satu-satunya perbedaan yang mencolok antara Presiden di Amerika Serikat dan Indonesia adalah hanya pada kewenangan Presiden dalam membentuk UU. Presiden di Indonesia berhak mengajukan RUU inisiatif kepada DPR, sementara di Amerika Serikat kewenangan membentuk UU sepenuhnya ada pada *Congress*. Presiden Amerika Serikat hanya memiliki Hak Veto menolak UU yang sudah disetujui oleh *Congress*.

Lebih lanjut Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan “*Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang WNI sejak kelahirannya, dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*”.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.” Menurut Bagir Manan⁵⁴ Ditinjau dari pembagian kekuasaan, yang dimaksud dengan kekuasaan adalah eksekutif. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan kedalam beberapa golongan :

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, terdiri atas :
 - a. Tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan ketertiban umum;
 - b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
 - c. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang pelayanan umum;

⁵³ Bagir Manan, 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta; FH UII Press, hal . 48

⁵⁴ Ibid, hal 115-179

- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.
2. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan
 - a. Kekuasaan membentuk UU;
 - b. Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah;
 - c. Kewenangan menetapkan Peraturan Presiden;
 - d. Kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu).
3. Kekuasaan di bidang Yustisial. Kekuasaan ini berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
4. Kekuasaan Presiden dalam Hubungan Luar Negeri
 - a. Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain;
 - b. Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain;
 - c. Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain;
 - d. Kekuasaan mengangkat duta dan konsul dan kewajiban menerima duta dan konsul negara lain.

Kedepan, nampaknya kita tidak lagi perlu terlalu khawatir Presiden ke-6 RI akan dijatuhkan di tengah jalan oleh kekuatan politik dominan di parlemen hanya karena terjadi perbedaan pendapat seperti nasib yang menimpa Presiden Abdurrahman Wahid, karena pemberhentian presiden di tengah masa jabatan harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang cukup terukur dan melalui mekanisme yang tidak sederhana.

Ketentuan Pasal 7 A dan & 7 B UUD 1945 mensyaratkan implementasi substantif untuk memecat Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui prosedur tertentu, yaitu usul pemberhentian yang dilakukan DPR kepada MPR harus diuji keabsahannya terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam hal ini, DPR meminta MK menguji keabsahan pendapatnya. Permintaan DPR kepada MK harus didukung oleh 2/3 anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota DPR.

Para hakim konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus apakah pendapat/dakwaan DPR terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden itu benar, dan karena itu sah atau sebaliknya. Dalam forum MK yang diperiksa adalah pendapat dan alasan-alasannya yang berarti dakwaan yang diajukan DPR.

Jika MK memutuskan dugaan DPR terbukti, maka langkah berikutnya Presiden dapat menyelenggarakan sidang paripurna untuk mengusulkan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden kepada MPR. Dalam waktu 30 hari sejak menerima usulan DPR, MPR bersidang untuk memutuskan usulan DPR itu. Namun jika MK tidak menemukan adanya bukti pelanggaran hukum dengan sendirinya DPR tidak dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden yang berarti pula tidak dapat dilaksanakan Sidang Istimewa (SI) MPR.

Kementerian Negara

Pasca kemerdekaan dan pada awal-awal berlakunya UUD 1945, dilaksanakan bentuk kabinet presidensial yang sangat sederhana. Kabinet terdiri dari kementerian yang dipimpin oleh kementerian yang mempunyai portofolio, dan menteri negara yang *zonder* portofolio. Jumlah kementerian baik yang *zonder* maupun yang mempunyai portofolio ada 20 kementerian.

Pada kabinet kerja, masa demokrasi terpimpin susunan kabinet semakin bertambah dan sebutannyapun semakin berkembang. Ada sebutan menteri menteri Kabinet Inti, ada menteri-menteri negara *ex-officio* bukan anggota kabinet akan tetapi bisa menghadiri rapat kabinet. Jabatan ini disandang oleh semua kepala staf angkatan, jaksa agung, wakil ketua DPA, dan Ketua Dewan Perancang Nasional. Ada pula jabatan menteri muda yang berada pada bidang-bidang tertentu. Pada kabinet kerja ini ada 20 menteri muda

yang berada pada 8 bidang, mulai dari bidang keamanan, keuangan sampai ke bidang sosial kultural.⁵⁵

Sementara pada kabinet pemerintahan Orde Baru, bentuk kabinet dan jumlah menteri semakin bertambah. Istilah departemen mulai dipakai untuk mengganti nomenklatur kementerian. Ada sebutan presidium, ada pula sebutan pimpinan kabinet. Sebutan menteri negara mulai dipakai lagi untuk menamakan menteri anggota kabinet. Pada Kabinet Pembangunan I Menteri Negara dipakai lagi untuk jabatan menteri yang membantu Presiden di bidang-bidang tertentu. Pada Kabinet Pembangunan III mulai dipakai sebutan dan jabatan menteri muda.⁵⁶

Pada tahun 2008, Presiden bersama DPR telah mengesahkan Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang mengatur tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi, pembentukan pengubahan, menggabungkan dan memisahkan dan/atau mengganti, pembubaran/menghapus kementerian, hubungan fungsional kementerian dengan lembaga pemerintah, non-kementerian dan pemerintah daerah, serta pengangkatan dan pemberhentian menteri .

Jika mempelajari UUD 1945 hasil amandemen, tidak ada satu kata atau kalimat yang memerintahkan dikeluarkannya undang-undang kementerian negara. Namun, pada bab tentang Kementrian Negara (Bab V) Pasal 17 Ayat 4 UUD 1945 hasil Amandemen Ketiga berbunyi: *Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementrian negara diatur dalam undang-undang.*

Dalam pandangan Miftah Thoha seharusnya bunyi atau nama UU Nomor 39 tahun 2008 tersebut adalah seperti Pasal 17 Ayat 4 UUD 1945 tentang pembentukan, pengubahan dan pembubaran itu. Atau kalau tidak berwujud

⁵⁵ Miftach Thoha, 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 140 -143

⁵⁶Ibid

sebuah undang-undang, maka Pasal 17 Ayat 4 UUD 1945 ini cukup diatur dalam suatu pasal undang-undang lain, misalnya UU tentang kelembagaan Presiden yang khusus membicarakan pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara.⁵⁷

UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara, selain tidak diperintahkan secara tegas oleh konstitusi, undang-undang ini oleh Miftah Thoha dianggap telah mengurangi diskresi presiden dalam memegang kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan. Seharusnya presiden terutama di negara yang mengikuti sistem pemerintahan presidensial, dalam memimpin pemerintahan, khususnya dalam membentuk kementerian, mempunyai diskresi kewenangan sebagaimana dua lembaga pemegang kekuasaan perundang-undangan dan kehakiman yang mempunyai diskresi penuh di bidangnya.⁵⁸

Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Indonesia, mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai berikut :

1. Penyelenggara perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik? kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya dan pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
2. Perumusan, penetapan, pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya, pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan

⁵⁷ Miftach Thoha, 2009. "UU Kementerian Negara dan Diskresi Presiden" artikel Opini Harian Kompas, 14 Juli 2009

⁵⁸ ibid

urusan Kementerian di daerah dan pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

3. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik kekayaan negara yang menjadi tanggung-jawabnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, disebutkan tiga jenis kementerian, yaitu kementerian yang secara implisit disebutkan oleh konstitusi, kementerian yang secara implisit disebutkan konstitusi dan kementerian strategis. Pembagian jenis kementerian ini menurut Eko Prasajo mungkin dimaksudkan dua tujuan, *pertama*, menentukan derajat kekuatan relasi antara DPR dengan Presiden. *Kedua*, menentukan relasi antara penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah. Dalam pandangan Eko Prasajo, untuk tujuan yang pertama perlu diatur secara hati-hati. Hal tersebut disebabkan karena relasi antara DPR dan Presiden melalui konfigurasi kekuasaan dapat menimbulkan defisit kekuasaan presiden. Sehingga campur tangan DPR dalam persoalan kementerian harus sejalan dengan semangat konstitusi dan sistem pemerintahan presidensial yang dianut dan menjadi tatanan kehidupan bernegara.⁵⁹

Kementerian dipimpin oleh menteri yang tergabung dalam sebuah kabinet. Presiden juga dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu apabila terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus.

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:

⁵⁹ Eko Prasajo, 2009. *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, hlm. 24

- Kementerian Dalam Negeri
- Kementerian Luar Negeri
- Kementerian Pertahanan

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:

- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Kementerian Keuangan
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
- Kementerian Perindustrian
- Kementerian Perdagangan
- Kementerian Pertanian
- Kementerian Kehutanan
- Kementerian Perhubungan
- Kementerian Kelautan dan Perikanan
- Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- Kementerian Pekerjaan Umum
- Kementerian Kesehatan
- Kementerian Pendidikan Nasional
- Kementerian Sosial
- Kementerian Agama
- Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
- Kementerian Komunikasi dan Informatika

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, terdiri atas:

- Kementerian Sekretariat Negara
- Kementerian Riset dan Teknologi
- Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
- Kementerian Lingkungan Hidup
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

- Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara
- Kementerian Perumahan Rakyat
- Kementerian Pemuda dan Olah Raga

Selain kementerian yang menangani urusan pemerintah di atas, ada juga kementerian koordinator yang bertugas melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian-kementerian yang berada di dalam lingkup tugasnya.

Kementerian Koordinator, terdiri atas:

- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Departemen pemerintah dipusat maupun di daerah, jenis dan jumlah organisasi masih dinilai terlalu besar dan belum banyak perubahan. Jumlah kementerian negara kabinet saat ini adalah sebanyak 36 kementerian. Di Malaysia, hanya ada 18 kementerian, di Thailand lebih kecil lagi, 13 kementerian. Di AS hanya 15 kementerian ditambah lembaga yang ada di bawah Wakil Presiden sebanyak lima lembaga. Jumlah kementerian di Jepang, lebih banyak, 25 lembaga, sedangkan di Australia 29 kementerian.

Maka, bila dibandingkan dengan negara-negara di ASEAN, Indonesia termasuk yang memiliki kabinet yang besar. Bahkan, bila dibandingkan dengan Amerika Serikat dan Australia pun, jumlah kementerian Indonesia masih tergolong besar.

Selanjutnya, selain kementerian yang telah disebutkan di atas, juga ada instansi-instansi pemerintah pusat yang bertugas melakukan pelayanan publik kepada masyarakat saat ini antara lain :

No.	Nama Instansi
1.	Badan Intelijen Negara
2.	Badan Pertanahan Nasional
3.	Badan Urusan Logistik
4.	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
5.	Badan Kepegawaian Negara
6.	Lembaga Administrasi Negara
7.	Arsip Nasional RI
8.	Perpustakaan Nasional
9.	Badan Koordinasi Penanaman Modal
10.	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
11.	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
12.	Badan Pengawasan Tenaga Nuklir
13.	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
14.	Biro Pusat Statistik
15.	Badan Tenaga Nuklir Nasional
16.	Badan Standarisasi Nasional
17.	Badan Penyehatan Perbankan Nasional
18.	<i>Indonesian Debt Restructuring Agency</i>
19.	Gugus Tugas Prakarsa Jakarta
20.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
21.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

C. Kepala Daerah

Pemerintah Daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya. kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Kepala daerah pro-pinsi adalah Gubernur, kepala daerah kabupaten adalah Bupati dan kepala daerah kota adalah walikota.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis

berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil.⁶⁰

Untuk menjadi kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : ⁶¹

- (1) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- (2) Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD Negara RI Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan RI serta pemerintah;
- (3) Berpendidikan sekurang-kurangnya SLTA dan/atau sederajat;
- (4) Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- (5) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan yang menyeluruh dari tim dokter;
- (6) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- (7) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (8) Mengenal daerah dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- (9) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- (10) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang ,enjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara
- (11) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (12) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela

⁶⁰ Pasal 56 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶¹ Ibid, Pasal 58

- (13) Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) atau yang belum memiliki NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- (14) Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- (15) Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
- (16) Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah.

Kepala daerah mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan perkataan lain, seorang dapat menjadi kepala daerah paling lama 2 (dua) kali masa jabatan berturut-turut.

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah/kota disebut walikota.

Dalam UU No. 32/2004 pasal 25 sampai 26 Tugas, Wewenang dan Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota) ditentukan sebagai berikut.

- 1. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut**
 - a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Mengajukan rancangan Perda;
 - c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda 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 menunjukkan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Wakil kepala daerah mempunyai tugas

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya, wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripurna DPRD.

D. Dinas Daerah

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Propinsi merupakan unsur pelaksana pemerintah propinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Dinas Propinsi mempunyai tugas melaksanakan

kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi. Dinas Provinsi mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

Dinas Propinsi dapat membentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas di kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangan yang masih ada di kabupaten/kota. Dinas Provinsi juga dapat membentuk Unit Kerja di kabupaten/kota yang wilayah kerjanya meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh kabupaten/kota. Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Unit Kerja merupakan bagian dari perangkat daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur dan secara operasional dikoordinasikan oleh bupati/walikota.

Dinas Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana pemerintahan kabupaten/kota dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Dinas Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dinas Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Cabang Dinas dalam lingkup tugasnya.

Dinas Kabupaten dapat membentuk Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas di kecamatan untuk melaksanakan sebagian tugas dinas. Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas wilayah kerjanya meliputi satu atau

beberapa kecamatan. Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh camat.

E. Kecamatan

Dengan adanya keleluasaan kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom, maka format dan isi otonomi daerah akan berbeda antara satu sama lainnya. Keleluasaan kewenangan menuntut perlunya penataan kembali kelembagaan pemerintahan, termasuk kelembagaan pemerintah kecamatan. Karena peran camat tetap saja mengalami pergeseran status dari *Lingkungan Administrasi Pemerintahan* menjadi *Wilayah Kerja Camat Sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Kota*, dan perubahan fungsi utama pemerintahan daerah sebagai yang semula sebagai pelaku utama pembangunan menjadi fasilitator dan pelayan masyarakat.

Mendasari pada berbagai teori di dalam penerapan otonomi daerah, maka ketentuan dalam UU No. 22/1999 bisa disebutkan menggunakan model campuran yakni perpaduan antara “*split model*” pada kabupaten/kota dan “*fused model*” pada provinsi. Dengan model campuran itu, peran dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota ke bawah menjadi sangat terbatas. Asas dekonsentrasi hanya dilaksanakan di tingkat propinsi kecuali untuk lima kewenangan utama dari pemerintah pusat. Perubahan tersebut tentu saja secara nyata mempengaruhi kedudukan kecamatan. Sementara pada UU No. 5 Tahun 1974 kecamatan merupakan wilayah Administrasi pemerintahan, sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 tetap menempatkan kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Dari uraian diatas, maka kecamatan bukan lagi merupakan wilayah administrasi pemerintahan dan camat

bukan lagi sebagai “penguasa wilayah”. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah, artinya kedudukan kecamatan tidak berbeda jauh dengan perangkat daerah yang ada di kecamatan seperti kepala cabang dinas, kepala UPTD. Dengan demikian camat tidak secara otomatis mempunyai kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu (Wasistiono, 2002:34).

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan Kecamatan terdapat pada Pasal 126. Adapun inti pengaturan kecamatan adalah sebagai berikut:

- (1) *Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah*
- (2) *Kecamatan sebagaimana dimaksud dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.*
- (3) *Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:*
 - a. *Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;*
 - b. *Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;*
 - c. *Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;*
 - d. *Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;*
 - e. *Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;*
 - f. *Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan*
 - g. *Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan;*

(4) Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mencermati ketentuan dalam Pasal 126 tersebut di atas maka kedudukan, tugas pokok dan fungsi dan kewenangan camat tetap saja mengalami pergeseran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran dimaksud diindikasikan dari hal-hal sebagai berikut: (1) Kedudukan camat sebagai kepala wilayah berubah menjadi perangkat daerah kabupaten/kota; (2) Tidak ada garis komando antara camat dengan kepala desa, yang ada hanyalah garis koordinasi. Garis komando hanya antara camat dengan lurah; (3) Tugas pokok dan fungsi camat sesuai dengan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah; (4) Camat bertanggungjawab kepada bupati/walikota; (5) Camat diangkat oleh bupati/walikota berdasarkan usulan sekretaris daerah kabupaten/kota; (6) Pembentukan kecamatan dengan peraturan daerah

Walaupun peran dan fungsi camat tetap mengalami pergeseran seperti diuraikan di atas, namun kecamatan mendapat posisi yang lebih baik dan strategis dibandingkan dengan ketentuan dalam UU No. 22/1999. Karena dalam Pasal 126 ayat (3) UU No. 32/2004 secara eksplisit disebutkan bahwa camat mendapat tugas umum pemerintahan, yakni mengkoordinasikan berbagai kegiatan yang bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan di tingkat kecamatan kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat dan membina penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan dalam bentuk fasilitasi pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi pemerintahan desa yang baik.

Ketentuan dalam Pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 memerintahkan pengaturan lebih lanjut tentang pendelegasian kewenangan dan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan kepada camat ditetapkan dengan Peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Adanya intervensi Pemerintah Pusat melalui payung hukum Peraturan Pemerintah akan “memaksa” pemerintah daerah untuk memberi peran kepada camat sehingga tidak semata-mata tergantung pada *political will* elite pemerintah daerah.⁶²

Adanya pemberian peran lebih besar kepada camat dalam UU No. 32/2004 nampaknya merupakan upaya mengoreksi pendekatan pembangunan yang terlalu berorientasi “sektoral” kepada penempatan kecamatan sebagai ujung tombak kembar strategi pemerintahan dan mendekatkan pelayanan masyarakat kepada jajaran yang paling dekat.⁶³

Sejak digulirkan kebijakan hukum otonomi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999 dimana ketentuan dalam UU No. 22/1999 bisa disebutkan menggunakan model campuran yakni perpaduan antara “*split model*” pada kabupaten/kota dan “*fused model*” pada propinsi. Dengan model campuran itu, peran dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota ke bawah menjadi sangat terbatas. Asas dekonsentrasi hanya dilaksanakan di tingkat propinsi kecuali untuk lima kewenangan utama dari pemerintah pusat. Perubahan tersebut tentu saja secara nyata mempengaruhi kedudukan kecamatan.

⁶² Sirajuddin, 2004. “Peran Camat Berdasarkan Ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah” Modul disampaikan dalam Reorientasi Peran Camat dalam Pemberdayaan Masyarakat di Balai Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Malang tanggal 6-10 Desember 2004; Perhatikan juga Sirajuddin, 2006. “Pelaksanaan Wewenang, Peran dan Fungsi Camat dalam Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Malang dan Kabupaten Jombang)”; Laporan Penelitian Dosen Muda (PDM), Dikti Depdiknas, 2006

⁶³ M, Mas’ud Said, 2004. “UU Otonomi Baru dan Peran Strategis Kecamatan” Tulisan Opini dalam *Harian Kompas* tanggal 20 Desember 2004 halaman 40

Sementara pada UU No. 5 Tahun 1974 kecamatan merupakan wilayah administrasi pemerintahan, sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 tetap menempatkan kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Dari uraian di atas, maka kecamatan bukan lagi merupakan wilayah administrasi pemerintahan dan camat bukan lagi sebagai “penguasa wilayah”. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah, artinya kedudukan kecamatan tidak berbeda jauh dengan perangkat daerah yang ada di kecamatan seperti kepala cabang dinas, kepala UPTD. Dengan demikian camat tidak secara otomatis mempunyai kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu (Wasistiono, 2002:34).

Dalam rangka pendelegasian kewenangan kepada kepada camat, misalnya di Kabupaten Malang maupun Kabupaten Jombang, Bupati telah menerbitkan Keputusan Bupati.

Keputusan Bupati Malang Nomor 61 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bupati Kepada Camat menetapkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati kepada kepada camat di Kabupaten Malang meliputi bidang : (1) Pendidikan; (2) Kehutanan; (3) Perkebunan; (4) Pertanian; (5) Peternakan; (6) Perikanan; (7) Pengairan; (8) Permukiman; (9) bina marga; (10) kebersihan dan pertamanan; (11) tenaga kerja; (12) Perindustrian dan perdagangan (13) Pariwisata; (14) Koperasi; (15) Kesehatan; (16) Kependudukan dan; (17) Perhubungan.

Sementara Bupati Jombang melalui Keputusan Bupati Nomor 43 Tahun 2001 telah mendelegasikan kewenangan kepada camat dalam bidang : (1) Pertanian; (2) Pertambangan dan energi; (3) Kehutanan dan perkebunan; (4) Perindustrian dan perdagangan; (5) Perkoperasian; (6) Penanaman modal;

(7) Kepariwisataaan; (8) Ketenagakerjaan; (9) Kesehatan; (10) Pendidikan dan kebudayaan; (11) Sosial; (12) Penataan ruang; (13) Pertanahan; (14) Permukiman; (15) Pekerjaan umum; (16) Perhubungan; (17) Lingkungan hidup; (18) Politik dalam negeri dan adm. Publik; (19) Pengembangan otonomi desa; (20) perimbangan keuangan; (21) Kependudukan; (22) Hukum dan perundang-undangan; (23) Kenerangan dan; (24)Kepegawaian.

Di samping menerbitkan surat keputusan tentang pendelegasian kewenangan, baik Bupati Malang maupun Bupati Jombang juga menerbitkan surat keputusan tentang susunan organisasi dan tata kerja kecamatan.

Pasal 3 surat keputusan Bupati Malang tahun 2002 menyatakan bahwa (1) Susunan Organisasi Kecamatan terdiri dari :

- a. Camat;
- b. Sekretariat;
- c. Seksi Pemerintahan;
- d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum;
- e. Seksi Kesejahteraan Sosial dan Kepemudaan;
- f. Seksi Ekonomi Pembangunan dan Pemberdayaan Perempuan;
- g. Seksi Pertanahan dan Aset;
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

Agak sedikit berbeda dengan di Kabupaten Malang, struktur organisasi kecamatan di Kabupaten Jombang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Perda Kab. Jombang Nomor 44 tahun 2004 terdiri dari:

- a. Camat;
- b. Sekretariat;
- c. Seksi Pemerintahan;
- d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban;
- e. Seksi Pembangunan dan perekonomian;
- f. Seksi Sosial Budaya;
- g. Seksi Humas;
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

F Kelurahan

Lurah adalah kepala kelurahan. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/daerah kota di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh kepala kelurahan. Pembentukan kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah

Lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat oleh bupati/walikota atas usul camat. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota. Selain tugas berdasarkan pelimpahan dari bupati/walikota, lurah mempunyai tugas pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Dalam melaksanakan tugasnya lurah bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui camat.

Berikut adalah contoh Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Kudus, Provinsi Jawa Tengah:

1. Sekretariat Daerah terdiri atas:
 - a. Asisten Tata Praja:
 - 1) Bagian Pemerintahan;
 - 2) Bagian Hukum;
 - 3) Bagian Humas dan Protokol.
 - b. Asisten Pembangunan:
 - 1) Bagian Perekonomian;
 - 2) Bagian Pembangunan;
 - 3) Bagian Kesejahteraan Masyarakat.
 - c. Asisten Administrasi:
 - 1) Bagian Kepegawaian;
 - 2) Bagian Keuangan;
 - 3) Bagian Umum.
2. Dinas Kabupaten terdiri atas:
 - a. Dinas Pekerjaan Umum (DPU);
 - b. Dinas pertanian (Dipertan);
 - c. Dinas Kesehatan (Dinkes);

- d. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dinas P dan K);
- e. Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda);
3. Lembaga Teknis Daerah terdiri atas:
 - a. Badan:
 - 1) Badan Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah (BKPPD);
 - 2) Badan Pengawas Fungsional Daerah.
 - b. Kantor:
 - 1) Kantor Pertanahan;
 - 2) Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Nakertrans);
 - 3) Kantor Prindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Indagkop);
 - 4) Kantor Perhubungan dan Pariwisata (Hubpar);
 - 5) Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup (Dalingkup);
 - 6) Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan (Capilduk);
 - 7) Kantor Pengelolaan Data dan Arsip Daerah (PDAD);
 - 8) Kantor Kasatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas);
 - 9) Kantor Polisi Pamong Praja (Pol. PP);
 - c. Kecamatan terdiri atas 9 kecamatan;
 - d. Kelurahan terdiri atas 7 kelurahan.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP Nomor .8 Tahun 2003 jumlah dan nomenklatur Sekretaris, Dinas dan Lembaga Teknis untuk pemerintah daerah harus sesuai dengan kebutuhan, ketersediaan sumber daya, dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan jumlah dan nomenklatur berdasarkan UU No.5 tahun 1974 yang mengharuskan sama dan seragam. Akibat dari penyamaan dan penyeragaman ini terjadi lembaga yang tidak sesuai dengan daerah yang bersangkutan. Misal daerah kota yang

tidak memiliki sumber daya hutan diharuskan memiliki Dinas Kehutanan dan lain-lain.

G. Pemerintahan Desa

Pemerintah desa merupakan sub sistem pemerintahan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pengaturan pemerintahan desa tidak lagi diatur dengan UU tersendiri tetapi diintegrasikan dalam UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Susunan pemerintahan desa terdiri dari atas pemerintah desa (Pemdes) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa dipimpin oleh Kepala Desa dan dibantu oleh perangkat desa yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Desa. Sedangkan BPD adalah badan perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa yang berfungsi mengayomi adat-istiadat, membuat Perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kepala Desa sebagai pucuk pimpinan pemerintah di tingkat desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, mempunyai kewajiban untuk mempertanggung jawabkannya kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas untuk menetapkan Kepala Desa dari hasil pemilihan yang dilaksanakan oleh masyarakat desa, serta sekaligus berhak untuk mengajukan usulan kepada Bupati agar Kepala Desa diberhentikan.

Hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa yang lainnya adalah berkaitan dengan penetapan peraturan desa dimana peraturan desa hanya sah secara hukum jika peraturan desa tersebut telah ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa. Jika salah satu dari Badan Permusyawaratan Desa atau Kepala Desa tidak terlibat dalam penetapan peraturan desa maka peraturan tersebut tidak sah secara hukum. Peraturan desa yang ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa juga termasuk penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahunnya.⁶⁴

Oleh karena itu, landasan pemikiran dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 mengenai Pengaturan Pemerintah desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Kemudian disebutkan bahwa:

1. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa.⁶⁵
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.⁶⁶
3. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak ditetapkan oleh badan permusyawaratan desa dan disahkan oleh Bupati.

Dalam penyelenggaraan pemerintah desa yang bertugas dan berkewajiban terhadap seluruh kegiatan pemerintahan desa adalah Kepala Desa. Adapun tugas dan kewajiban Kepala desa antara lain:

⁶⁴ Sirajuddin, 2003 "Pelaksanaan Wewenang, Peran dan Fungsi BPD dalam Mewujudkan Demokratisasi di Masyarakat Desa", Artikel dalam *Jurnal Widya Yuridika, Bidang Hukum dan HAM*, Volume 11, Nomor 3 Desember, Fakultas Hukum Widyagama Malang

⁶⁵ Pasal 202 ayat 1 UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁶ Ibid Pasal 203

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa
2. Membina kehidupan masyarakat desa
3. Membina perekonomian desa
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
5. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa
6. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagaimana yang dituangkan tersebut Kepala Desa: (1) Bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa; (2) Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Aparatur Layanan Publik

A. Pengertian Aparatur Layanan Publik

Aparatur layanan publik yang dimaksud dalam tulisan ini adalah aparat pegawai negeri sipil (PNS) yang memang memiliki fungsi pelayanan. Secara konseptual, pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara sederhana dapat dipahami sebagai “seseorang yang dipekerjakan oleh sebuah institusi publik”⁶⁶ Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota perlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.⁶⁷

⁶⁶ Tim Penelitian KHN, 2006. *Dasar-dasar Pembentukan Sistem dan Mekanisme Penegakan Etik dan Disiplin PNS Indonesia*, Jakarta: KHN Republik Indonesia, hlm. 26; Lihat juga Sastra Djatmika, 1990. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan

⁶⁷ Muchsan, 1982. *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Bina Aksara, hlm.

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.”⁶⁸

Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, khususnya pada Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat unsur-unsur dari pegawai negeri, yaitu sebagai berikut :⁶⁹

D) Warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat menurut peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundangan yang mengatur tentang syarat-syarat yang dituntut bagi setiap (calon) Pegawai Negeri untuk dapat diangkat oleh pejabat yang berwenang adalah Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000, yang meliputi:

- a. Warga negara Indonesia. Pembuktian bahwa seseorang itu adalah warga negara Indonesia harus melampirkan akta kelahiran dan *fotocopy* KTP yang masih berlaku.
- b. Berusia minimal 18 (delapan belas) tahun dan maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun dibuktikan dengan akta kelahiran dan *fotocopy* KTP yang masih berlaku.
- c. Tidak pernah dihukum atas keputusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

⁶⁸ WJ.S. Poerwadarminta, 1986. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 478

⁶⁹ Sri Hartini dkk, 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 34

- d. Tidak pernah diberhentikan tidak dengan hormat dalam suatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta.
- e. Tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri Sipil.
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan ketrampilan yang diperlukan. Pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan yang sesuai dengan formasi yang akan diisi.
- g. Berkelakuan baik (berdasarkan keterangan yang berwajib).
- h. Berbadan sehat (berdasarkan keterangan dokter).
- i. Sehat jasmani dan rohani.
- j. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia atau negara lain yang ditetapkan oleh pemerintah.
- k. Syarat lainnya yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

2) **Diangkat oleh pejabat yang berwenang.**

Pasal 1 dan 2 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 menegaskan bahwa pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya kewenangan untuk mengangkat Pegawai Negeri berada di tangan presiden sebagai kepala eksekutif, namun untuk (sampai) tingkat kedudukan (pangkat) tertentu, Presiden dapat mendelegasikan wewenangnya pada para menteri atau pejabat-pejabat lain, dan para menteri dapat mendelegasikan kepada pejabat lain di lingkungannya masing-masing. Kewenangan pengangkatan dan pendelegasian tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003.

3) **Diserahi tugas dalam jabatan negeri.**

Pegawai Negeri yang diangkat dapat diserahi tugas, baik berupa tugas dalam suatu jabatan negeri maupun tugas negara

lainnya. Ada perbedaan tugas negeri dengan tugas negara lainnya. Dimaksudkan dengan tugas dalam jabatan negeri apabila yang bersangkutan diberi jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di dalamnya adalah jabatan dalam kesekretariatan lembaga negara serta kepaniteraan di pengadilan-pengadilan, sedangkan tugas negara lainnya adalah jabatan di luar bidang eksekutif seperti hakim-hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Disini terlihat bahwa pejabat yudikatif di level pengadilan negeri dan tinggi adalah pegawai negeri, sedangkan hakim agung dan mahkamah (agung dan konstitusi) adalah pejabat negara.

4) Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Gaji adalah balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan. Sebagai imbal jasa dari pemerintah kepada pegawai yang telah mengabdikan dirinya untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan pembangunan, perlu diberikan gaji yang layak baginya. Dengan ada gaji yang layak secara relatif akan menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, sebab pegawai negari tidak lagi dibebani dengan pemikiran akan masa depan yang layak dan pemenuhan kebutuhan hidupnya, sehingga bisa bekerja dengan profesional sesuai dengan tuntutan kerjanya.⁷⁰

B. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Aparatur dalam Pelayanan Publik

Pegawai negeri sipil dalam kajian ilmu sosial disebut dengan istilah birokrasi. Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis, *buraue* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani, *Kratein* yang berarti mengatur. Yang menjadi ciri birokrasi adalah adanya sebuah pembagian kerja

⁷⁰ Ibid, hlm. 35

secara hirarkis dan rinci yang didasarkan pada aturan-aturan tertulis yang diterapkan secara impersonal, yang dijalankan oleh staf yang berkerja *full time*, seumur hidup dan profesional yang sama sekali tidak turut memegang kepemilikan atas ‘alat-alat pemerintahan’ atau pekerjaan, hidup dari gaji dan pendapatan yang diterimanya tidak didasarkan secara langsung atas dasar kinerja mereka.⁷¹

Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan, dan cara untuk mencapai tujuan itu adalah dengan mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague menyatakan bahwa birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang bisa mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organising and administering modern state is a massive process that requires skill, experience and expertise*.⁷²

Tentu saja dalam dunia pemerintahan modern pengelolaan negara modern merupakan sebuah proses yang membutuhkan ketrampilan, pengalaman dan keahlian. Dan kebutuhan itu hanya bisa dijalankan oleh birokrasi yang modern pula.

Singkatnya, tugas Administrasi Negara atau birokrasi adalah memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat dan masyarakat, untuk mengabdikan kepada kepentingan masyarakat atau kehendak rakyat. Bukanlah sebaliknya rakyat mengabdikan kepada kepentingan administrasi negara.

Dalam perspektif teoritik, paling tidak ada dua perdebatan posisi birokrasi dan bagaimana seharusnya birokrasi itu memainkan perannya. *Pertama* adalah konsepsi Hegel tentang birokrasi. Menurutnya, birokrasi adalah jembatan antara negara (*state*) dan rakyat (*society*). Masyarakat yang dimaksud disini terdiri dari para profesi dan pengusaha yang mewakili kepentingan khusus (*particular Interest*), sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*the general*

⁷¹ M. Mas'ud Said, 2007 *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: UMM Press, hal. 2

⁷² *ibid*

interest). Di antara keduanya, birokrasi itu merupakan perantara (*medium*) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum.⁷³

Kedua, konsepsi Marx yang berseberangan dengan konsepsi Hegel. Marx meletakkan posisi birokrasi tidak seperti itu karena negara, menurutnya, tidak mewakili kepentingan umum tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi sebenarnya merupakan perwujudan dari kelompok sosial yang amat khusus. Tepatnya, birokrasi merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dari kedua perdebatan ini bisa ditarik suatu kesimpulan bahwa Hegel menghendaki kenetralan birokrasi sedangkan Marx menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi tidak bisa netral dan harus memihak yakni memihak pada kelas dominan.

Perkembangan terkini yang cukup menggembirakan yang berpengaruh pada perubahan paradigma birokrasi adalah adanya “trend” demokratisasi yang bersifat mondial yang mempengaruhi esensi dan pola hubungan negara-masyarakat (*state-society relations*) hampir diseluruh dunia, dari yang semula otoriter menjadi demokratik; dari sentralisasi ke desentralisasi; dari orientasi kekuasaan ke orientasi pelayanan publik; dari birokrasi tertutup menjadi birokrasi terbuka. Menurut Miftach Thoha Secara garis besarnya birokrasi “modern” yang berkembang saat ini bercirikan adanya⁷⁴ :

1. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang “sarwa negara” menjadi yang berorientasi ke pasar (*market*);
2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi kepada *small and less government*, egalitarian dan demokrasi.

⁷³ Miftach Thoha, 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

⁷⁴ Miftach Thoha, *Perspektif....Op. Cit*

3. Perubahan dari desentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Apabila sebelumnya perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan dilakukan secara terpusat dan dilakukan oleh pemerintah pusat, sekarang hal itu didesentralisasikan sehingga menimbulkan pusat-pusat kekuasaan baru.
4. Perubahan manajemen yang tadinya terbatas pada batas-batas pemerintahan tertentu, sekarang berubah menjadi *boundary-less organization*.
5. Perubahan dari paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *bureaucratic government* dan *post-bureaucratic organization*.
6. Perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *high trust society* dengan mendekatkan hubungan antara negara dengan masyarakat dan mengubah aturan-aturan birokratis yang terlalu membelenggu masyarakat menjadi aturan-aturan yang demokratis.

Di zaman Orde Baru Struktur hirarki Birokrasi terdiri dari beberapa lapis. Di Puncak terdapat pemerintahan Pusat dengan Presiden⁷⁵ sebagai pemimpinya. Presiden dalam menjalankan roda pemerintahannya dibantu oleh wakil Presiden dan para menteri

Di lapis berikutnya, ada pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Gubernur. Gubernur disini memegang dua jabatan eksekutif. Yang pertama dia adalah kepala birokrasi pemerintah pusat di birokrasi (kantor wilayah), dan kedua

⁷⁵ Posisi Presiden sebagai pemimpin puncak birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar*”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Pemahaman lebih mendalam tentang kekuasaan Presiden dapat dibaca dalam Bagir Manan, 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press

gubernur juga sebagai kepala daerah yang memiliki birokrasinya sendiri (dinas).

Kemudian di lapis selanjutnya, ada pemerintahan daerah tingkat II yang dipimpin oleh bupati/walikota yang juga memegang dua posisi eksekutif, yaitu sebagai kepala daerah tingkat II yang memimpin birokrasi pusat di tingkat kabupaten/kotamadya (Kandep), serta kepala daerah yang memiliki birokrasinya sendiri. Dibawahnya ada kecamatan dan dibawah kecamatan ada desa atau kelurahan. Dalam struktur tersebut pemerintah pusatlah yang bertindak sebagai pengambil dan pembuat keputusan yang kemudian di tuangkan dalam produk peraturan perundang-undangan, sementara Gubernur sampai lapis bawah hanyalah pelaksana saja.

Selanjutnya kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Pegawai negeri mempunyai peran amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian dari aparatur negara).

Dalam konteks hukum publik, Pegawai Negeri Sipil bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-undang Dasar 1945, kepada negara dan kepada pemerintah. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

C. Kode Etik Aparatur dalam Pelayanan Publik

Untuk meminimalisir berbagai penyimpangan terhadap profesi pegawai negeri sipil, maka telah diadopsi instrumen *code of conduct* (kode etik profesi). Etika profesi sendiri telah mejadi bahan perbincangan klasik, setua kemunculan profesi-profesi yang ada. Tentu saja perbincangan tentang etika profesi itu pada awalnya berskala makro, yakni tentang dasar-dasar moral yang baik bagi semua orang yang menekuni pekerjaan di segala bidang. Mengingat karakteristik pekerjaan tidak selalu sama, selanjutnya pekerjaan itu diartikan secara lebih spesifik, lalu lahirlah sebuah profesi, yakni jenis-

jenis pekerjaan yang antara lain menuntut pendidikan dan ketrampilan tertentu.⁷⁶

Etika berasal dari bahasa Yunani *Ethos* yang berarti kebiasaan. Selain etika juga dikenal kata “moral” atau “moralitas” yang berasal dari bahasa latin, yaitu *mos* yang artinya juga kebiasaan. Dengan mengikuti penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, K. Bartens⁷⁷ menyatakan bahwa etika dapat dibedakan dalam tiga arti. *Pertama*, etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya. Contohnya etika suku Indian, etika agama Budha dan etika Protestan. *Kedua*, etika dalam arti kumpulan asas atau nilai moral, contohnya kode etik suatu profesi. *Ketiga*, etika sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk.

Dalam bahasa Emmanuel Kant (1724-1804), etika berusaha menggugah kesadaran manusia untuk bertindak secara otonom dan bukan secara heteronom. Etika bermaksud membantu manusia untuk bertindak secara bebas tetapi dapat dipertanggungjawabkan. Kebebasan dan tanggungjawab adalah unsur pokok dari otonomi moral yang merupakan salah satu prinsip utama moralitas.⁷⁸ Dalam pengertiannya, yang secara khusus dikaitkan dengan seni hidup dan seni pergaulan suatu kelompok organisasi sosial tertentu, etika adalah *a systematic code of moral principle* yang pada saat dibutuhkan bisa berfungsi sebagai *a rationale of moral action*. Sehingga etika menurut Soetandyo Wignjosebroto merupakan suatu kekuatan normatif yang bergerak “dari dalam” untuk mengendalikan perilaku seseorang atau kelompok orang. Etika

⁷⁶ Shidarta, 2006. *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 1

⁷⁷ K. Bartens, 1994. *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 4

⁷⁸ A. Sony Keraf, 1998. *Etika Bisnis : Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 17

adalah refleksi dari apa yang disebut dengan *self-control* dan tidak pernah manifes dalam bentuk *social control*.⁷⁹

Menurut Brandeis, untuk dapat disebut sebagai profesi, maka pekerjaan itu sendiri harus mencerminkan adanya dukungan berupa: (1) ciri-ciri pengetahuan (*intellectual character*); (2) diabdikan untuk kepentingan orang lain; (3) keberhasilan bukan didasarkan pada keuntungan finansial; (4) didukung oleh adanya organisasi (*association*) profesi dan organisasi profesi tersebut antara lain menentukan berbagai ketentuan yang merupakan kode etik, serta bertanggungjawab pula dalam memajukan dan menyebarkan profesi yang bersangkutan dan; (5) ditentukan adanya standar kualifikasi profesi.⁸⁰

Kelompok profesi memerlukan suatu *built-in mechanism* yang berfungsi efektif secara otonom guna menegakkan dan melestarikan eksistensi profesi yang bisa diakui dan dipercaya masyarakat. Dalam konteks etika profesi menarik apa yang diungkapkan oleh Wignjosoebroto bahwa "...Tanpa etika, apa yang semula dikenal sebagai profesi akan segera jatuh dan terdegradasi menjadi pekerja pencari penghasilan dan keuntungan semata sehingga kepentingan masyarakat seringkali menjadi kurang terlindungi,seluruh kemahiran mereka dipakai untuk melindungi dan memajukan kepentingan mereka yang berkedudukan kuat dan/atau yang berani membayar saja."⁸¹

Sementara itu E. Sumaryono menyatakan ada beberapa alasan pentingnya kode etik profesi, yakni : (a) kode etik itu penting sebagai sarana kontrol sosial; (b) Kode-kode etik profesi mencegah pengawasan atau campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah atau oleh masyarakat melalui

⁷⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, 2008. *Hukum dalam Masyarakat : Perkembangan dan Masalah, Sebuah pengantar kearah kajian Sosiologi Hukum*, Malang: Bayu Media, hlm. 221

⁸⁰ Pendapat Brandeis sebagaimana dikutip Darji Darmodiharjo & Shidarta, 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 274

⁸¹ Ibid, hlm. 223

beberapa agen atau pelaksanaannya; © kode etik adalah penting untuk mengembangkan patokan kehendak yang lebih tinggi.⁸²

Untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap birokrasi atau Pegawai Negeri Sipil yang bermental baik, berwibawa dan berdayaguna, bersih dan bermutu tinggi dan sadar akan tanggungjawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan maka telah ditetapkan peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak diataati, atau larangan dilanggar.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah diatur dengan jelas kewajiban yang harus ditaati dan larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah diatur pula tentang tata cara pemeriksaan, tata cara penjatuhan dan penyampaian hukuman disiplin, serta tata cara pengajuan keberatan apabila Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan hukuman disiplin itu merasa keberatan atas hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

Menurut Pasal 4, 5, dan 6 Undang Undang Nomor 8 tahun 1874 tentang Pokok pokok Kepegawaian bahwa setiap Pegawai Negeri mempunyai kewajiban:

- a. Setia dan taat kepada Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab

⁸² E. Sumaryono, 1995. *Etika Profesi Hukum, Norma-norma Bagi Penegak Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hlm. 3536

- c. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa undang-undang

Kewajiban pegawai negeri di atas, diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang menyatakan bahwa setiap PNS wajib:

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
7. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;

13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Selain Kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 3 diatas, Pasal 4 PP No. 53 Tahun 2010 mengatur larangan bagi setiap PNS. Larangan tersebut adalah :

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;

8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. Ukut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat

- dukungan disertai *foto copi* Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan; dan
15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Setiap ucapan, tulisan atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah pelanggaran disiplin.⁸³

Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- 2) Hukuman disiplin ringan;
- 3) Hukuman disiplin sedang; dan
- 4) Hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman ringan terdiri dari:

- 1) Teguran lisan;
- 2) Teguran tertulis;
- 3) Pernyataan tidak puas secara tertulis.

⁸³ D.A. Sumantri, 1988. *Sekitar Catatan Hukum Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: IND. HILL.CO, hlm. 129-135

Jenis hukuman sedang terdiri dari:

- 1) Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- 2) Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan
- 3) Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman berat terdiri dari:

- 1) Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- 2) Pembebasan dari jabatan;
- 3) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil; dan
- 4) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan Pasal 23 angka (3a) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 menetapkan bahwa PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan selain pelanggaran sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Dalam proses pemberhentiannya tergantung kepada berat ringannya pelanggaran atau memperhatikan jasa-jasa dan pengabdian PNS yang bersangkutan.

Pasal 23 angka (5a) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 menetapkan bahwa PNS dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Dalam proses pemberhentiannya, PNS yang dikenakan pasal ini tidak berhak menerima pensiun karena dianggap telah membuat kesalahan yang fatal.

Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Tegak, 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 dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Terbuka dan mengambil langkah 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 kepastian; dan
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.⁸⁴

Dalam perspektif manajemen pelayanan publik, Moenir dalam bukunya *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*⁸⁵ menyebutkan ada 6 (enam) faktor pendukung pelayanan publik yang saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik, yaitu:

⁸⁴Pasal 34 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁸⁵ Lihat H.A.S. Moenir, 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara

1. Faktor kesadaran para pejabat yang berkecimpung dalam pelayanan publik. dengan adanya kesadaran diharapkan mereka melaksanakan tugas dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin.
2. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah penggunaan kewenangan yang harus diikuti dengan pemenuhan hak, kewajiban dan tanggungjawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai untuk mengatasi masa depan dan kemampuan bahasa yang baik, serta memahami berbagai aturan pelaksana juga disiplin dalam pelaksanaan tugas dalam bentuk ketaatan terhadap aturan yang telah ditetapkan.
3. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan. Dalam hal ini suatu sistem merupakan suatu kesatuan yang utuh dengan sifat-sifat yang saling bergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan. Selain sistem yang juga perlu diperhatikan adalah metode dan prosedur yang digunakan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan.
4. Faktor pendapatan yang dapat mempengaruhi kebutuhan hidup minimum. Pendapatan merupakan balas jasa bagi seorang yang mengorbankan tenaga dan pikirannya.
5. Faktor kemampuan dan ketrampilan atau dalam istilah lain disebut dengan *skill* yang diterjemahkan menjadi “kecakapan” yaitu *technical skill*, *human skill* dan *conceptual skill* sebagai kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh setiap pejabat agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.
6. Faktor Sarana pelayanan, yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lainnya yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu pelaksanaan pekerjaan.

D. Pengawasan Internal Terhadap Aparatur Layanan Publik

Untuk menegakkan disiplin PNS maka dilakukanlah pengawasan. Pengawasan internal terhadap PNS dilakukan melalui pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat diatur dalam Instruktur Presiden No.15 Tahun 1983. Dalam inpres tersebut digunakan dua istilah yang dianggap sama artinya, yakni istilah pengawasan melekat (Pasal 3 ayat 1 dan 2) dan pengawasan oleh Atasan Langsung (Pasal 2 ayat 1).⁸⁶

Pengawasan Melekat yaitu berupa tindakan atau kegiatan atau usaha untuk mengawasi dan mengendalikan anak buah secara langsung, yaitu harus dilakukan sendiri oleh setiap pimpinan organisasi yang bagaimanapun juga, tindakan atau kegiatan atau usaha inilah yang dianggap paling tepat dinamakan pengawasan atasan langsung.

Pengawasan Melekat merupakan pengawasan yang otomatis timbul pada saat melakukan tindakan dalam melaksanakan tanggung-jawab seorang pejabat/petugas di dalam suatu sistem pengendalian manajemen. Pengawasan melekat mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan yang telah ditentukan dalam kerangka sistem pengendalian manajemen, sehingga daya kerjanya bersifat pencegahan atau preventif.

Pengawasan Melekat dimaksudkan agar tujuan dan sasaran kegiatan usaha unit-unit pemerintah dapat tercapai secara berdaya guna dan berhasil guna, dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok, fungsi, rencana atau programnya, pembagian dan pendelegasian tugas, rumusan kerja, pedoman pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 disebut “Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan

⁸⁶ Ditinjau dari segi teori dan juga dari pengalaman praktek sebenarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang tidak sama. Pengawasan Melekat mempunyai pengertian yang lebih luas dari pengawasan atasan langsung.

pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan?”. Tujuan itu berarti merupakan tujuan pengawasan melekat. Sedangkan menurut Instruksi Presiden No.1 Tahun 1989 bahwa sasaran pengawasan melekat adalah: (1) Meningkatkan disiplin serta prestasi kerja dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas; (2) Menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang; (3) Menekan hingga sekecil mungkin kebocoran serta pemborosan keuangan negara dan segala bentuk pungutan liar wewenang; (4) Mempercepat penyelesaian perijinan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (5) mempercepat pengurusan kepegawaian sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁷

Selanjutnya mengenai Prinsip Pengawasan Melekat ini diatur dalam Instruksi Presiden No.1 Tahun 1989.

Adapun Prinsip-prinsip Pokok Pengawasan Melekat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bahwa pada dasarnya Pengawasan Melekat dilakukan secara berjenjang. Namun demikian setiap pimpinan pada saat-saat tertentu dapat melakukan Pengawasan Melekat pada setiap jenjang yang ada dibawahannya.
2. Pengawasan Melekat harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan secara sadar dan wajar sebagai salah satu fungsi manajemen yang penting dan tak terpisahkan dari perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan.
3. Pengawasan Melekat lebih diarahkan pada usaha pencegahan terhadap penyimpangan, karena itu perlu ada sistem yang jelas yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Dalam pelaksanaan fungsi manajemen perlu dilakukan Pengawasan Melekat untuk menjamin agar tujuan dapat dicapai secara efisien dan efektif. Berbagai kegiatan pelaksanaan memerlukan pula pengawasan dalam rangka penyempurnaan

⁸⁷ Victor Situmorang & Jusuf Juhir, 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 73

perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan itu sendiri. Lebih dari itu hasil pengawasan juga dipergunakan untuk menyempurnakan sistem pengawasan.

4. Pengawasan Melekat harus bersifat membina, karena itu penentuan adanya suatu penyimpangan harus didasarkan pada kriteria yang jelas dan penyimpangan tersebut harus dideteksi secara dini. Tindakan lanjut terhadap temuan-temuan dalam pengawasan melekat harus dilakukan secara tepat dan tertib, didasarkan pada penilaian yang obyektif melalui analisis yang cermat sesuai dengan kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk tindakan lanjut yang berupa penghargaan bagi bawahan yang berprestasi baik.
5. Pengawasan Melekat harus merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan sebagai kegiatan rutin sehari-hari dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
6. Pengawasan Melekat harus dilaksanakan dengan menggunakan sistem tertentu.
7. Pengawasan Melekat merupakan pengawasan yang pokok, sedangkan pengawasan-pengawasan lainnya menunjang keberhasilan Pengawasan Melekat.

Pengawasan itu sendiri dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

1. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat Pengawasan seperti misalnya BPKP, Inspektur Jenderal, dan sebagainya.
2. Pengawasan yang dilakukan secara melekat yaitu yang dilakukan oleh pimpinan/atasan kepada bawahannya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Situmorang dan Juhir dalam pelaksanaannya para pimpinan atau pejabat dalam melaksanakan Pengawasan Melekat, menghadapi beberapa kendala, yakni:

1. Dalam hal penempatan pimpinan yang kurang tepat, sehingga merupakan pimpinan yang kurang atau tidak menguasai teknis pelaksanaan pekerjaan bawahannya.
2. Persekongkolan atau pimpinan ikut kecipratan dari hasil penyalahgunaan wewenang atau penyelewengan bawahannya.
3. Perasaan enggan melaksanakan pengawasan, karena beranggapan sudah ada pengawasan fungsional yang harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah yang tugas pokoknya melaksanakan pengawasan. Pimpinan tersebut beranggapan bahwa Pengawasan Melekat adalah pekerjaan tambahan yang memneratkan dan tidak dirasakan sebagai tanggungjawabnya dalam mewujudkan berbagai fungsi manajemen di lingkungan organisasi/unit kerjanya.
4. Perasaan kurang tega untuk menindak bawahannya sendiri atau mungkin saja bawahannya mamiliki hubungan famili dengan unit organisasi.
5. Rasa takut akan timbul reaksi, karena pimpinan mempunyai kelemahan sendiri yang mungkin akan dibongkar oleh bawahan.
6. Hasil Pengawasan Melekat dari seorang pimpinan tidak segera dapat diambil tindak lanjutnya karena merupakan wewenang pimpinan unit kerja yang lebih tinggi. Akibatnya pimpinan langsung sering diremehkan karena sanksi tidak diterapkan secara obyektif dan konsisten, terlebih-lebih apabila pimpinan yang berwenang tanpa mengadakan pengecekan cenderung membela sehingga atasan kehilangan wibawa dalam melaksanakan pengawasan melekat.⁸⁸

⁸⁸ Ibid, hlm. 152-153

Disamping pengawasan melekat yang merupakan suatu pengawasan yang bersifat mutlak, maka dikenal juga pengawasan fungsional yang bersifat relatif.⁸⁹ Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Inpres Nomor 15 tahun 1983, subyek yang melaksanakan fungsi pengawasan adalah (1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, (2) Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat pemerintah pengawasan lembaga pemerintah Non Departemen/Instansi pemerintah lainnya, (3) Inspektorat Wilayah Propinsi dan (4) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota.

⁸⁹ Relatif disini artinya apabila diadakan lebih baik, tidak diadakan tidak mengapa, karena pengawasan ini merupakan kegiatan pengawasan pembantu. Lihat Muchsan, 2000. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 43

Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Publik

A. Urgensi Keterbukaan Informasi

Dalam berbagai pemberitaan baik media cetak maupun elektronik yang tersuguhkan kepada kita akhir-akhir ini seringkali disuguhkan pemberitaan tentang berbagai bentuk perilaku menyimpang atau perbuatan penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara negara yaitu tindak pidana korupsi.

Dari Kantor Sekretaris Negara dilaporkan, hingga 2010, Presiden SBY telah menandatangani 150 surat izin pemeriksaan bagi kepala daerah yang jadi saksi ataupun tersangka kasus korupsi.

Pada wilayah penegakan hukum dikenal istilah “mafia peradilan”. Selain uang, alat yang digunakan untuk memenuhi keputusan adalah intervensi politik. Hal inipun bahkan pernah implisit diakui pimpinan dua kekuasaan kehakiman Indonesia. Bahwa, pengadilan amat rentan dengan politisasi dan intervensi.

Sementara Di sektor eksekutif, sejumlah kebijakan negara cenderung potensial dibajak untuk menguntungkan kelompok bisnis tertentu. Dalam skandal Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), publik menjadi saksi bagaimana pemerintah justru memberikan surat keterangan lunas (SKL) kepada obligor bermasalah.

Dalam sektor pelayanan publik berbagai hasil kajian menemukan paling-tidak ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam menyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukan peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi –kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan acapkali mengecewakan publik.

Adapun penyebab munculnya berbagai bentuk perilaku korup adalah kurang adanya keterbukaan dari penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun daerah sehingga masyarakat seringkali acuh tak acuh terhadap implementasi program yang dicanangkan pemerintah dan enggan berpartisipasi dalam pembangunan.

Salah satu alternatif solusi yang kemudian diambil untuk menekan angka korupsi adalah dengan mewujudkan tranparansi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dilakukan dengan disahkannya Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. Pasal 3 UU KIP menyatakan tujuan dari UU KIP sebagai berikut :

- a. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan dan pengelolaan badan publik yang baik;
- d. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan/atau
- g. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

B. Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia

Istilah yang dikenal di Barat mengenai Hak Asasi Manusia ialah “*right of man*”, yang menggantikan istilah “*natural right*”. Istilah “*right of man*” ternyata tidak secara otomatis mengakomodasi pengertian yang mencakup “*right of woman*” karena itu istilah *right of man* digantikan dengan istilah “*human right*” oleh Eleanor Roosevelt karena dipandang lebih netral dan universal. Sementara itu HAM dalam Islam dikenal dengan istilah *huquq al-insan ad dharuriyah* dan *huquq Allah*. Dalam Islam antara *huquq al-insan ad dharuriyah* dan *huquq Allah* tidak dapat dipisahkan.⁹⁰

⁹⁰ Tim ICCE UIN Jakarta, 2003. *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta : UIN Jakarta dan Prenada Media

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa Hak Asasi Manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dengan rumusan pengertian tersebut diatas maka HAM mempunyai ciri-ciri *Pertama*, HAM tidak perlu diberikan, di beli atau diwarisi. Hak asasi adalah sesuatu yang patut dimiliki karena kemanusiaan kita; *Kedua*, Hak asasi berlaku untuk semua orang, tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnisitas, pandangan politik, atau asal usul sosial, bangsa; *Ketiga*, HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain.⁹¹

Menurut Scott Davidson⁹² terdapat 5 (lima) teori utama yang relevan dengan pembahasan Hak Asasi Manusia, yakni : (1) Teori Hukum Kodrati dan Hak Kodrati; (2) Teori Positivis; (3) Teori Anti-Utilitarian; (4) Teori Realisme Hukum dan; (5) Teori Marxis. Inti pemikiran dari masing-masing teori tersebut akan diuraikan di bawah ini.

Teori Hukum Kodrati atau lebih terkenal dengan Teori Hukum Alam dikembangkan oleh aliran *Stoic* yang didirikan oleh Zeno. Konsep tentang kealaman merupakan pusat perhatian aliran ini. Yang dimaksud dengan alam adalah prinsip yang meresapi alam semesta yang mereka kenali dalam bentuk akal. Akal yang meresapi seluruh alam semesta dianggap dasar dari hukum dan keadilan dari aliran *stoic*.⁹³

⁹¹ Mansour Faqih dkk. 2003. *Menegakkan Keadilan dan Kemanusiaan, Pegangan Untuk Membangun Gerakan HAM*, Yogyakarta: Insist Press

⁹² Scott Davidson, 1994. Hak Asasi Manusia : Sejarah, Teori dan Prakteknya dalam Pergaulan Internasional, Jakarta: Grafiti

⁹³ Khudzaifah Dimiyati, 2004. Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990, Surakarta: Muhammadiyah University Press

Pada Abad ke 17 pandangan hukum kodrati terus mengalami perkembangan dan penyempurnaan, dan pada akhirnya berubah menjadi teori hak kodrati. Melalui teori ini hak individu yang subyektif diakui. Yang terkemuka diantara para pendukung teori kodrati adalah John Locke. Locke berargumentasi bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang inheren, atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan dan dicabut. Tetapi Locke juga mempostulatkan bahwa untuk menghindari ketidakpastian dalam hidup dunia umat manusia telah mengambil bagian dalam suatu kontrak sosial atau ikatan sukarela, yang dengan itu penggunaan hak mereka yang tak dapat dicabut diserahkan kepada penguasa negara. Apabila penguasa negara memutuskan kontrak sosial dengan melanggar hak-hak kodrati individu, para kawula negara itu bebas untuk menyingkirkan sang penguasa dan menggantikan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak itu.⁹⁴

Dalam perkembangan selanjutnya terutama pada abad 19 pemikiran hukum kodrati tidak lagi dihormati orang, walaupun sempat mengalami kebangkitan kembali pasca Perang Dunia II. Kritik utama terhadap hak kodrati bahwa teori ini tidak bisa diperiksa kebenarannya secara ilmiah. Namun menurut Scott Davidson kita tidak boleh melupakan pengaruhnya yang besar bagi kemunculan dan perkembangan HAM. Teori hak kodrati telah berjasa dalam menyiapkan landasan bagi suatu sistem hukum yang superior ketimbang hukum negara. Orang bisa mengajukan banding kepada hukum negara apabila hukum negara bersifat tidak adil, sewenang-wenang atau bersifat menindas.⁹⁵

H.L.A. Hart, membedakan arti dari Positivisme seperti yang disebutkan dalam ilmu hukum kontemporer, yakni :

⁹⁴ Frans Magnis-Suseno, 1999. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

⁹⁵ Scott Davidson, Op. Cit

Pertama, anggapan undang-undang adalah perintah manusia; *Kedua*, anggapan bahwa tidak perlu ada anggapan bahwa tidak perlu ada hubungan antara hukum dengan moral atau hukum yang ada dengan hukum yang seharusnya ada; *Ketiga*, anggapan bahwa analisis dari konsepsi-konsepsi hukum (a) Layak dilanjutkan; (b) Harus dibedakan dari penelitian historis mengenai sebab-sebab atau asal-usul dari undang-undang dari penelitian-penelitian sosiologis mengenai hubungan hukum dengan gejala sosial lainnya dan kritik atau penghargaan hukum apakah dalam arti moral atau sebaliknya; *Keempat*, anggapan bahwa hukum sebagai suatu sistem logis tertutup, artinya putusan-putusan hukum yang tepat dapat dihasilkan dengan cara-cara yang logis dari peraturan-peraturan hukum yang telah ditentukan terlebih dahulu, tanpa mengingat tuntutan-tuntutan sosial, kebijaksanaan, norma-norma moral; *kelima*, anggapan bahwa penilaian-penilaian moral tidak dapat diberikan atau dipertahankan seperti halnya pernyataan tentang fakta dengan alasan yang rasional, petunjuk atau bukti.⁹⁶

John Austin sebagai seorang positivis utama mempertahankan bahwa satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara atau dengan kata lain hukum adalah perintah dari kekuasaan politik yang berdaulat dalam suatu negara.

Dalam konteks HAM aliran positivis berpendapat bahwa hak hanyalah aturan yang diberlakukan oleh negara untuk melindungi individu dan harta mereka atau dengan kata lain Austin dan kawan-kawan negara memberikan kekebalan kepada individu dan sekaligus ketidak berdayaan yang sebanding sehingga negara tidak dapat mengganggu kekebalan itu.

Pemikiran Anti-utilitarian dapat ditemui dalam pemikiran yang dikemukakan oleh Gerald Dworkin dan John Rawls.

⁹⁶ Khudzaifah Dimiyati, Op. Cit

Menurut Dworkin, hak asasi adalah “kartu truf” politis yang dimiliki oleh individu-individu yang digunakan “jika, karena suatu sebab tujuan kolektif tidak memadai untuk membenarkan penolakan terhadap apa yang ingin dimiliki atau dilakukan oleh mereka sebagai individu, atau tidak memadai untuk membenarkan terjadinya perlakuan yang merugikan atau melukai mereka.

Rawls berpendapat bahwa kebebasan adalah hal yang paling penting dan semua hak yang lain adalah pelengkapannya. Dalam sistem semacam itu, hak hanya boleh dibatasi jika hal itu akan memperkuat seluruh sistem kebebasan yang dinikmati oleh semua orang, atau kedua jika kebebasan yang lebih sedikit dapat diterima oleh warga negara yang bersangkutan.

Penganut Realisme Hukum yang utama adalah Karl Llewellyn dan Roscoe Pound mengungkapkan apa yang dilakukan oleh hukum, bukan apa hukum itu. Karena kerangka berpikir mereka yang empiris, para penganut realisme hukum tidak memiliki teori umum yang berkaitan dengan hak dalam artian yang sebenarnya. Mereka menganggap teori sebagai bagian dan paket dari studi mereka mengenai proses dan interaksi diantara kebijakan, hukum dan lembaga-lembaga hukum, di dalam kerangka ini hak mungkin akan muncul sebagai produk akhir dari proses interaksi semacam itu dan demikian mencerminkan nilai moral masyarakat yang berlaku pada segala waktu tertentu. Dalam pengertian ini, para realis memberikan semacam “potret informal” terhadap hak-hak sebagai suatu manifestasi sementara dari proses berkesinambungan.

Aliran *Marxis* dengan pemikir utamanya Karl Mark, Mark yang berargumentasi dari sudut ilmiah menyatakan apa yang disebut hukum kodrati itu adalah idealistik dan ahistoris, dan dengan demikian klaim kaum revolusioner borjuis abad ke-17 dan abad ke-18 bahwa hak kodrati itu tidak dapat dicabut dan dihilangkan, tidak dapat diterima dan dipertahankan.

Marx berargumentasi, hak jelas merupakan konsep borjuis dan produk dari masyarakat kapitalis-borjuis, yang dirancang untuk mempertahankan dan memperkuat posisi kelas berkuasa yang lebih unggul. Meskipun begitu, Marx bersedia mengakui bahwa di dalam tahapan-tahapan awal negara revolusioner komunis sekalipun, hak, dari suatu spesies tertentu, boleh jadi masih memainkan suatu peran yang penting dalam transformasi masyarakat. Untuk memahami argumen ini, kita perlu membahas pendekatan Marxis terhadap hakikat individu, baik dalam negara kapitalis maupun negara komunis.⁹⁷

Salah satu bagian dari substansi HAM yang telah diakui oleh PBB sebagai bagian dari HAM sejak generasi pertama adalah Hak atas Kebebasan Memperoleh Informasi. PBB sejak tahun 1946 telah telah mengadopsi Resolusi 59 (1) yang menyebutkan bahwa “kebebasan informasi adalah hak asasi yang fundamental dan merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB”⁹⁸

Abid Hussain seorang pelapor untuk PBB dalam laporannya menyatakan bahwa “Kebebasan informasi merupakan salah satu HAM yang sangat penting, sebab kebebasan tidak akan efektif apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi, oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat haruslah diperhatikan”⁹⁹

Hak atas kebebasan memperoleh informasi merupakan HAM yang timbul dari *natural right* (hak hak yang ada sejak manusia lahir) yang termasuk di dalamnya

⁹⁷ Scott Davidson, Op. Cit; Frans Magnis Suseno, Op. Cit

⁹⁸Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003.*Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi

⁹⁹ Ibid

antara lain hak untuk hidup, hak atas kemerdekaan dan hak milik. Hal ini terlihat dari berbagai deklarasi atau pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dari berbagai hak-hak natural tersebut lahir hak-hak lain seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berkumpul, hak informasi dan berbagai hak lainnya yang dikenal sebagai hak-hak sipil dan politik.¹⁰⁰

Karena Hak atas Informasi merupakan bagian HAM generasi pertama yang puncak substansi norma tertera pada DUHAM maka dibagian ini akan menjelaskan secara umum instrumen hukum internasional seperti yang terkandung dalam DUHAM, Kovenan hak sipil dan Politik; dan instrumen-instrumen regional khusus yang terkait dengan hak atas informasi, dan juga hak atas informasi yang diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pengaturan kebebasan memperoleh informasi di negara lain.

DUHAM merupakan Pernyataan Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) yang dideklarasikan oleh Majelis Umum pada tanggal 10 Desember 1948. Majelis memproklamasikan pernyataan tersebut sebagai “standar umum mengenai keberhasilan untuk semua rakyat dan semua bangsa”. Majelis menyerukan negar-negara anggota dan semua rakyat untuk menggalakkan dan menjamin pengakuan yang efektif dan penghormatan terhadap Hak-hak Asasi Manusia dan kebebasan yang ditentukan di dalam pernyataan itu.¹⁰¹

DUHAM terdiri dari 30 Pasal. Terkait dengan hak atas informasi tercantum Pasal 19 DUHAM, yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas mempunyai dan mengeluarkan pendapat dalam hak ini termasuk meliputi kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan

¹⁰⁰ Todung Mulya Lubis, 1993. *In Search of Human Right, Legal and Political Dilemas of Indonesia's New Order 1996-1990*, Jakarta: Gramedia

¹⁰¹ Antonio Cassese, Op. Cit dan Satya Arinanto, Op. Cit

keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dan dengan tidak memandang batas-batas”¹⁰²

Kebanyakan instrumen umum HAM melindungi hak untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran dan hal ini “dengan tidak memandang batas-batas”. Konvensi Eropa menyatakan bahwa pelaksanaan hak ini semestinya tidak mendapatkan gangguan dari penguasa negara”.

Kovenan internasional tentang hak sipil dan politik, konvensi Eropa dan konvensi Amerika serta piagam Afrika semuanya memperkenankan pelarangan dan pembatasan tertentu terhadap hak ini.¹⁰³

Konvensi Eropa melarang penyingkapan informasi yang diterima secara rahasia atau untuk pemantauan dan keadilan di pengadilan.

Kebebasan mengeluarkan pendapat peran sentral dalam suatu masyarakat demokrasi, yang bahkan melindungi informasi dan pemikiran yang menyakitkan hati, menggoncangkan atau mengacaukan negara atau sektor penduduk manapun.

Kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik dan konvensi Eropa secara eksplisit menyatakan bahwa hak kebebasan mengeluarkan pendapat membawa kewajiban dan pertanggungjawaban khusus bagi individu. Konvensi Eropa memperkenankan negara memberikan izin penyiaran radio, televisi atau perusahaan perfilm. Sedangkan konvensi Amerika menyatakan bahwa hiburan umum boleh dipersyaratkan dengan undang-undang dengan penyensoran terlebih dahulu, untuk tujuan tunggal mengatur akses ke hiburan umum demi perlindungan moral anak-anak dan remaja.¹⁰⁴

¹⁰²Lihat dalam Peter Baehr dkk (penyunting), 2001. *Instrumen Internasional Pokok HAM*, Jakarta:Yayasan Obor Indonesia

¹⁰³Ibid

¹⁰⁴Ibid

Kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik menyatakan bahwa pelanggaran pelanggaran tersebut harus hanya seperti yang ditetapkan oleh hukum dan diperlakukan untuk menghormati hak-hak atau nama baik orang lain; diperlukan untuk melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan masyarakat, atau moral umum.¹⁰⁵

Sementara itu di tingkat Nasional, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah menunjukkan kemajuan dalam mengakomodasi soal pengakuan atas hak informasi ini. Pasal 28F menyatakan “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan dan mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Sebelum lahirnya Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), berbagai produk hukum setingkat undang undang sudah mengatur secara sporadis perihal kebebasan memperoleh informasi. Adapun peraturan perundang-undangan tersebut antara lain *Pertama*, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Tata Ruang menyebutkan “Setiap orang berhak untuk a. mengetahui rencana tata ruang”; *Kedua*, Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup menyatakan “Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan.

Ketiga, Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Pasal 3, “Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi Asas Keterbukaan.” Pasal 5, “Setiap penyelenggara negara

¹⁰⁵Ibid

berkewajiban untuk :Ayat (3) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat; Ayat (4) Melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat. Pasal 9, Ayat (1) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 diwujudkan dalam bentuk (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.

Keempat, Pasal 41 Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Ayat (1) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diwujudkan dalam bentuk: (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi; (b) hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (c) hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (d) hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Kelima, Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 14 Ayat (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya; Ayat (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Pasal 90 Ayat (1) setiap orang dan atau kelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM.

Keenam, Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 20 ayat (1)

“Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: d. asas keterbukaan “. Pasal 139 ayat (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”

Ketujuh, Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 “Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangn harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi: g. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan berbagai peraturan perundang-undangan yang lain yang tidak mungkin disebutkan satu persatu disini.

C. Keterbukaan Informasi dalam Perspektif UU KIP

Momentum keterbukaan informasi publik menjadi semakin nyata dengan disahkannya Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. UU KIP secara komprehensif mengatur kewajiban badan/pejabat publik untuk memberikan akses informasi, dokumen, dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarnya.

UU KIP juga mengatur klasifikasi informasi sedemikian rupa sehingga memberikan kepastian hukum tentang informasi-informasi apa saja yang wajib dibuka kepada publik dan informasi apa saja yang bisa dikecualikan dalam

periode tertentu. Disini secara teoritis UU KIP memberikan solusi bagi kalangan jurnalis, peneliti dan masyarakat awam yang selama ini selalu menghadapi klaim rahasia negara, rahasia instansi atau rahasia jabatan ketika mengakses dokumen di badan badan publik.¹⁰⁶

Informasi publik berdasarkan UU KIP adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.¹⁰⁷

Sementara lembaga negara Nasional Institute of Standards and Technology (NIST) Amerika Serikat, yang menyebutkan: “*Information means any communication or representation of knowledge such as facts or data, in any medium or form, including textual, numerical, graphic, cartographic, narrative, or audiovisual forms*”. (Informasi mengandung makna komunikasi atau representasi dari pengetahuan misalnya fakta-fakta atau data, dalam berbagai tempat maupun bentuk termasuk tekstual, angka, grafik, kartografi, narasi atau aneka bentuk audiovisual)¹⁰⁸

Thailand yang merupakan negara pertama di kawasan Asia Tenggara (disusul Filipina, Jepang dan Indonesia) yang memberikan perhatian besar dalam kebebasan akses informasi publik memberikan definisi perihal informasi sebagai berikut: “*Information means a material which communicates matters, facts,*

¹⁰⁶ Secara umum UU KIP juga tidak luput dari kelemahan, diantaranya adalah adanya kriminalisasi terhadap publik sebagaimana pengguna informasi. Kajian Kritis terhadap UU KIP dapat dibaca dalam artikel Agus Sudibyo, “Tranparansi Sepenuh Hati” dalam *Harian Kompas*, 07 April 2008.

¹⁰⁷ Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹⁰⁸ Lihat dalam Abdul Wahid, 2010. “Quick Count : Hak Atas Informasi atau Pembohong Publik” artikel dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009 diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi RI.

data or anything, whether such communication is made by the nature of such material itself or a document, file, report, book, diagramme, map, drawing, photograph, film, visual or sound recording, or recording by a computer or any other method which can be displayed".¹⁰⁹ (Informasi adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur dalam bentuk dokumen, file, reportase, buku, diagram, peta, gambaran, foto, film secara visual atau rekaman suara, atau rekaman melalui komputer atau dengan berbagai metode yang dengannya dapat menjadi bahan tampilan).

Toby Mendel memaparkan sebagai berikut : “*Information includes all records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored (document, tape, electronic recording and so on), its source (whether it was produced by the public body or some other body) and the date of production. The legislation should also apply to records which have been classified,.....*”¹¹⁰(Informasi mencakup semua rekaman yang dimiliki oleh suatu badan publik, yang tertuang dalam berbagai bentuk tanpa kecuali, bersumber baik dari badan publik maupun badan lainnya) dan masa produksinya. Legislasi seharusnya juga berbentuk rekaman yang telah diklassifikasi,.....)”

Adapun Informasi yang wajib diumumkan secara berkala berdasarkan UU KIP adalah meliputi: a) Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik, b) informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait, c) informasi mengenai laporan keuangan; dan/ atau, d) informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹¹¹

Sementara Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta adalah suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Kewajiban

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Toby Mendel, 2004. *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum*,, Jakarta: UNESCO

menyebarkan Informasi Publik ini disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.¹¹²

Tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan adalah informasi berikut: a) putusan badan peradilan; b) penetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijaksanaan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum; c) surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan; d) rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum; e) laporan keuangan tahunan lembaga penegakkan hukum; f) laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/atau g) informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UU KIP.

UU KIP juga melahirkan sebuah lembaga baru yang bernama Komisi Informasi. Komisi informasi merupakan lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, serta menyelesaikan sengketa informasi melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi.

Komisi Informasi bertugas: (1) menerima, memeriksa dan memutus permohonan penyelesaian sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi non litigasi yang diajukan setiap pemohon informasi publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud UU KIP; (2) menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik; dan (3) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.¹¹³

Setiap tahun badan publik wajib mengumumkan layanan informasi, yang meliputi:

- a. Jumlah permintaan informasi yang diterima;
- b. Waktu yang diperlukan badan publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi;

¹¹¹ Ibid, Pasal 9

¹¹² Ibid, Pasal 10

¹¹³ Lihat Pasal 26 UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

- c. Jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi; dan/atau
- d. Alasan penolakan permintaan informasi.

Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat dan sederhana setiap badan publik menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang dibantu oleh pejabat fungsional serta membuat dan mengembangkan sistem penyedia layanan informasi secara cepat, mudah dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan informasi publik yang berlaku secara nasional.

Dalam Undang-Undang KIP, selain badan publik di atas, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara, partai politik dan organisasi nonpemerintah juga wajib menyediakan layanan informasi kepada publik.

Setiap badan publik wajib membuka akses bagi setiap pemohon informasi publik untuk mendapatkan informasi publik, kecuali:

1. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum;
2. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
3. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara;
4. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;

5. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional;
6. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri;
7. Informasi publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
8. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkap rahasia pribadi;
9. Memorandum atau surat-surat antar badan publik atau intra badan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan komisi informasi atau pengadilan;
10. Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang.

Ditegaskan pula dalam Pasal 23 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik sekurang-kurangnya meliputi:

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

Adapun tuntutan pidana berdasarkan Undang-Undang KIP merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan umum dan setiap pelanggaran yang dikenai sanksi pidana dalam undang-undang ini dan juga diancam dengan

sanksi pidana dalam undang-undang lain yang bersifat khusus, yang berlaku adalah sanksi pidana dari undang-undang yang lebih khusus tersebut.

Ancaman hukuman pidana bagi yang melanggar Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah sebagai berikut:

1. Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan informasi publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). (Pasal 51 UU KIP)
2. Badan publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan informasi publik berupa informasi publik secara berkala, informasi publik yang wajib diumumkan secara serta-merta, informasi publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau informasi publik yang harus diberika atas dasar permintaan sesuai dengan undang-undang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). (Pasal 52 UU KIP)
3. Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, dan/atau menghilangkan dokumen informasi publik dalam bentuk media apa pun yang dilindungi negara dan/atau yang berkaitan dengan kepentingan umum dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah). (Pasal 53 UU KIP)
4. Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, huruf g,

huruf h, huruf i, dan huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah), Dan setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf c dan huruf e, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 20.000.000,- (dua juta rupiah). (Pasal 54 UU KIP).

5. Setiap orang yang dengan sengaja membuat informasi publik yang tidak benar atau menyesatkan dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). (Pasal 55 UU KIP).

Keterbukaan informasi publik sempat terancam dengan kehadiran RUU Rahasia Negara yang akan disahkan pada akhir masa jabatan oleh DPR periode 2004-2009. dalam RUU tersebut Rahasia Negara dirumuskan secara longgar, elastis tanpa menimbang konsekuensi terhadap prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi tata kelola pemerintahan. Rahasia negara tidak dirumuskan berdasarkan asas keterbukaan yang maksimum dan perahasiaan yang ketat dan terbatas guna melindungi hak-hak publik atas informasi.¹¹⁴

Pasal 49 RUU Rahasia Negara (RUU RN) yang telah dibahas tuntas oleh Panja RUU RN menyatakan bahwa “korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia Negara dipidana dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar rupiah

¹¹⁴ Lihat Harian Kompas, 13 September 2008; Lihat Juga artikel Opini tentang persoalan ini antara lain ; Leo Batubara, 2009. “Kebebasan Pers Terancam” artikel Opini dlm Harian Kompas, 14 September 2009; Agus Sudibyo, 2009. “Senja Kala Kebebasan Pers” artikel Opini dalam harian Kompas, 14 September 2009 dan Arif Wicaksono, 2009. “Rahasia Negara dan Kebebasan” artikel Opini dalam harian Kompas, 13 September 2009

dan paling banyak 100 miliar rupiah. Korporasi tersebut juga bisa dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi yang terlarang”

Di negara lain, kebebasan memperoleh informasi diatur dalam peraturan perundang-undangan berupa undang-undang. Perundang-undangan yang mewujudkan hak untuk memperoleh informasi telah ada selama lebih dari 200 tahun. Namun, sekarang ada gelombang besar perundang-undangan tentang kebebasan memperoleh informasi yang menyapu dunia. Menurut studi yang dilakukan Toby Mendell, pada 10 tahun terakhir ini, berbagai macam perundang-undangan itu telah disahkan atau sedang dikembangkan di banyak negara di setiap wilayah dunia. Semakin banyak desakan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan tentang kebebasan memperoleh informasi semakin menunjukkan status kebebasan memperoleh informasi sebagai salah satu HAM.¹¹⁵

Sejarah perundang-undangan kebebasan memperoleh informasi dapat dilacak kembali ke Swedia, dimana kebebasan memperoleh informasi telah dilindungi sejak 1766. kemudian negara lain yang telah memiliki sejarah panjang perundang-undangan kebebasan memperoleh informasi adalah Kolumbia, yang Kitab UU Hukum Informasi politik dan kotamadyanya membolehkan setiap orang minta dokumen yang dipegang oleh badan pemerintah atau yang tersimpan di arsip pemerintah.¹¹⁶

Amerika Serikat misalnya pertama kali mengesahkan UU kebebasan informasi (UUKI) pada tahun 1966. UU ini mengatur bahwa informasi pemerintah harus dapat diakses oleh masyarakat. Sebelum lahirnya UUKI, akses masyarakat

¹¹⁵Toby Mendel, 2004. *Kebebasan Memperoleh informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum*, Jakarta: UNESCO Jakarta, hlm. 19

¹¹⁶ Ibid

ke dokumen pemerintah diatur oleh UU prosedur administrasi yang menyerahkan kewenangan kepada instansi pemerintah secara tidak terbatas untuk menahan dokumen. Sebelum disahkan UUKI, peminta informasi harus membuktikan *a need to know* dan tidak ada saluran pengadilan bila aksesnya ditolak.¹¹⁷

Sementara di Jepang kebebasan memperoleh informasi sebelum diatur dalam dalam lingkup nasional berupa UU pada tahun 1999, sebelumnya berkembang dari instrumen hukum di tingkat lokal.¹¹⁸

Pasal 92-94 Konstitusi Jepang menyatakan bahwa Pemda berhak mengatur urusan pemerintah di wilayahnya, termasuk mengeluarkan aturan di wilayahnya sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional. Berdasarkan kewenangan tersebut pada tahun 1982 *Kaganawa dan Saitama Prefectur* (setingkat propinsi) menjadi pelopor kebebasan informasi di Jepang yang mengeluarkan peraturan yang menjamin kebutuhan informasi di daerah tersebut. Langkah ini kemudian diikuti oleh Pemda-pemda yang lain, hingga 1 April 2001 tercatat sudah 2131 pemda dari sekitar 3200 Pemda di Jepang telah menetapkan Perda kebebasan memperoleh Informasi.

Dalam perkembangan terkini terutama di negara-negara termasuk dalam negara demokrasi baru atau negara yang transisi menuju demokrasi, baik itu Asia, Afrika, Amerika Latin maupun negara-negara bekas blok komunis di Eropa Timur mengatur secara tegas hak atas informasi dalam konstitusinya.

¹¹⁷Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi

¹¹⁸Ibid

Di Thailand, hak atas informasi ini dijamin dalam konstitusi mereka menyusul adanya gerakan reformasi sejak tahun 1992. dalam Pasal 58 Konstitusi Thailand 1997 disebutkan bahwa “*a person shall have the right to get acces to public information in possesion of state agency, state enterprise or local government organization, unles disclosure of such information shall effect the security if the state, public safety or interest of other persons which shall be protected as provided by law*”.

Di Nepal, hak atas informasi ini dijamin konstitusi Nepal tahun 1990 Pasal 16 “*every citizen shall have the right to demand and receive information on any matter of public importance.* Sedangkan di Filipina, menyusul adanya *people power revolution* pada tahun 1986 yang menumbangkan rezim dikatator. Marcos, Konstitusi baru dibentuk pada tahun 1987. dalam konstitusi baru ini dijamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berada di Badan-badan milik pemerintah.¹¹⁹

Pengawasan Pelayanan Publik

A. Istilah, Pengertian dan Teori Pengawasan

Istilah Pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.¹²⁰

Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto¹²¹ diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forceful* daripada pengawasan, yaitu sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya.

¹²⁰ Kamus Umum Bahasa Indonesia disusun oleh W. J. S. Poerwadarminta, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa, Depdikbud, PN Balai Pustaka Jakarta, 1984, hlm. 521

Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol¹²² menyebutkan : “*Control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectivy then and prevent recurrence*”. Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Sementara Newman¹²³ berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”. Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Selanjutnya Muchsan¹²⁴ mengemukakan bahwa “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

¹²¹ Sujamto, 1983. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 17

¹²² Lihat Muchsan, 2000. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 37

¹²³ *Ibid*

¹²⁴ *Ibid*

Sedangkan Bagir Manan¹²⁵ memandang kontrol sebagai “ sebuah fungsi sekaligus hak , sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan (*directive*).”

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, maka dapat ditangkap makna dasar dari pengawasan adalah: (1) pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan; (2) adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang ditetapkan; (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan (5) adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.¹²⁶

Dalam perspektif konstitusionalisme, pengawasan kekuasaan merupakan tujuan dasar dari kontitusi, dalam sejarah ide-ide politik kebutuhan untuk mempertahankan kekuasaan telah menjadi suatu pokok pembicaraan yang selalu berulang, bahkan sudah menjadi obsesi seseorang yang berkuasa.¹²⁷

Pembatasan kekuasaan dengan sistem konstitusionalisme mempunyai tiga pengertian, yakni: (1) suatu negara atau setiap sistem pemerintahan, harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan dalam negara menyesuaikan diri pada aturan-aturan dan prosedur-

¹²⁵ Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, hlm. 201

¹²⁶ Perhatikan Irfan Fachruddin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 90

¹²⁷ Sistem pengawasan konstitusional bukan semata-mata persoalan pembagian dan pemisahan kekuasaan, di mana satu organ hanya boleh menjalankan suatu kekuasaan atau tidak, akan tetapi pembagian kekuasaan harus dilakukan untuk menentukan tanggungjawab secara hukum, politik dan moral. Lihat Ibrahim R, 2003. *Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan UUD 1945*, Disertasi di Unpad Bandung, hlm. 44

prosedur hukum yang pasti; (2) struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan terletak dengan dan diantara, cabang-cabang kekuasaan yang berbeda yang saling mengawasi penggunaan kekuasaannya dan yang berkewajiban untuk berkerjasama (ide-ide pembauran kekuasaan, pemisahan kekuasaan dan *Checks and balances*); (3) hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam menyerahkan hak-hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.¹²⁸

Dalam kerangka pengawasan ada begitu banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung¹²⁹ memetakan macam-macam lembaga pengawasan, yaitu:

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas: (a) kontrol intern. Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *built in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental; (b) kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.
2. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan atas : (a) kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang

¹²⁸ Karl LLoewenstein, *Political Power and the Governmental Process*. 2nd ed. Chicago and London, 1965. hlm. 8 dalam La Ode Husen, 2005. *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, hlm. 91

¹²⁹ Paulus Efendi Lotullung, 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti

pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah; (b) kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah.

3. Ditinjau dari segi obyek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas: (a) kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah; (b) kontrol segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan lembaga-lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal ini juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa.¹³⁰

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektoral Jenderal Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintahan juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

¹³⁰ Galang Asmara, 2005. *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Leksbang Pressindo, hlm. 126

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan yang dikemukakan diatas lebih bercorak pada pengawasan (kontrol) yang berlaku dalam organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan komprehensif maka pengawasan dapat dilihat berbagai segi yakni : (1) kontrol sebagai penguasaan pikiran; (2) disiplin sebagai kontrol diri dan; (3) kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggaraan organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu (yang berkuasa), kontrol dikonstruksi beragam.

“Selain menciptakan suasana horor dan kondisi chaos, sebuah sistem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai kontrol yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa (mind) masyarakat. Ia mengembangkan semacam penjara pikiran (mind capture). Wacana pemikiran/filsafat yang dikembangkan oleh penguasa (lewat P4, Prajabatan, litsus) tidak lagi berkaitan dengan upaya upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreativitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap obyektivitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan.”¹³¹

¹³¹ Yasraf Amir Piliang, 2001. *Sebuah Dunia yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan dalam Jagad Raya Chaos*, Bandung: Mizan, hlm. 5354

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik (negara) adalah dua level suprastruktur yang masing-masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda.

“Kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan di seluruh negara dan pemerintahan yuridis.”¹³²

Atas pandangan diatas, Mahadi Sugiono memberikan komentar sebagai berikut:

“Perbedaan yang dibuat Gramsci antara “masyarakat sipil” dan “masyarakat politik”, seperti sudah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan perbedaan itu dibuat hanya semata untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain, karya yag sama (prison notebook) dengan jelas ia menunjukkan bahwa kedua suprastruktur itu pada kenyataannya, sangat diperlukan satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Bahwa kedua level itu sangat diperlukan bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia ditunjuk sebagai “negara integral”, yang meliputi tidak hanya masyarakat politik tetapi juga masyarakat sipil.”¹³³

¹³² Antonio Gramsci. 1971. *Selection From Prison Notebook*, diedit dan diterjemahkan oleh Quentin Hoare dan Geoffrey N. Smith, London: Lawrance and Wishart, hlm. 12 dalam Anthon F Susanto, 2004. *Wajah Peradilan Kita*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 55

¹³³ Mahadi Sugiono, 1999. *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 36

Konsep pengawasan juga ditawarkan oleh Foucault, yaitu bagaimana mendisiplinkan diri, menjadikan tubuh-tubuh patuh. Metode disiplin dikembangkan di penjara, sekolah, rumah sakit, barak tentara, dan bengkel kerja untuk menciptakan tubuh-tubuh yang patuh.

Dalam setiap masyarakat tubuh senantiasa menjadi obyek kuasa. Tubuh dimanipulasi, dilatih dan dikoreksi menjadi patuh, bertanggungjawab, terampil dan meningkat kekuatannya. Tubuh selalu menjadi sasaran kuasa baik dalam arti “anatomi – metafisik” yakni seperti yang dibuat oleh para dokter dan filsuf, maupun dalam arti teknik-politis yang mau mengatur dan mengontrol atau mengoreksi segala aktivitas tubuh. Kuasa, dari masa yang satu ke masa yang lain, selalu menyentuh tubuh, hanya cara, ukuran dan sasaran kontrolnya saja yang senantiasa berubah-ubah.¹³⁴

Bahasa kenyataannya tidak hanya digunakan sebagai alat komunikasi, tetapi juga alat (dominasi) kekuasaan. Artinya orang (yang berkuasa) tidak hanya ingin didengar dan dimengerti, tetapi juga ingin dipercayai, dipatuhi, dihargai atau diikuti oleh orang yang dikuasainya. Kontrol dalam kategori ini berkaitan dengan sistem dominasi, kompetensi yang digunakan untuk menentukan siapa yang mempunyai otoritas (*authority*) yang berbicara, yaitu otoritas untuk melegitimasi bahasa, yaitu bahasa-bahasa kekuasaan. Setiap ungkapan bahasa merupakan produk dari kompromi antara apa yang akan dikatakan (*expressive interest*) dan sensor (*ensorship*) yang melekat pada struktur bahasa (*symbolic market*) tempat ungkapan tersebut diproduksi dan didistribusikan.

Oleh sebab itulah, kajian bahasa tidak dapat dipisahkan dari kajian ideologi di balik ungkapan bahasa tersebut. Bahasa adalah media tempat ideologi dikomunikasikan atau ditawarkan. Mempelajari sebuah simbol

¹³⁴ Michel Foucault, 1997. *Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern*, Yogyakarta: LKIS, hlm. 75

atau sebuah bahasa sama artinya dengan mempelajari kepercayaan, keyakinan atau sikap politik yang tersimpan di balik ungkapan simbol dan bahasa tersebut.

Realitas kontrol tidak selalu datang dari atas, melalui struktur formal yang telah ditetapkan, tetapi bisa lahir dari keadaan sebaliknya. Hal semacam itu menggambarkan realitas kontrol dalam berbagai makna, tidak hanya dari sisi positif tetapi bisa juga negatif. Artinya, kontrol merupakan konstruksi (dikonstruksi). Bagaimana kontrol diterapkan, untuk tujuan apa, serta faktor yang mempengaruhi (terutama sosial, politik dan ekonomi) menjadi dominan. Misalnya, di tengah percepatan teknologi saat ini, mekanisme pengawasan berkembang, sehingga semakin tinggi teknik, semakin beragam mekanismenya. Konstelasi demikian berkembang bersama semakin kritisnya masyarakat dan memiliki peran aktif dalam membangun dunia yang dicita-citakannya. Fenomena itu akan berlangsung terus sebagai dinamika kehidupan sepanjang masa.¹³⁵

Selanjutnya kembali kepada konsep pengawasan dalam konteks organisasi kekuasaan, maka ada beberapa teori konsekuensi pengawasan yang dapat menjelaskan efektif tidaknya suatu pengawasan. Perbincangan tentang konsekuensi dan efektivitas bertolak dari keberlakuan (*gelding*) hukum yang dikemukakan oleh Bruggink dalam buku "Rechtsrefleties". Beliau mengemukakan 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 di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk. Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu kepada kaidah hukum umum, kaidah khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi; (2) Keberlakuan faktual atau

¹³⁵ Anthon F Susanto, *Wajah Peradilan...* Op. Cit, hlm. 60

keberlakuan empiris kaidah hukum, yaitu keberlakuan secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Keadaan ini dapat dinikmati dari penelitian empiris; dan (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.¹³⁶

Senada dengan Bruggink, Hans Kelsen melihat hukum “efektif” apabila keadaan orang 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. Lengkapnya dikatakan: “*Efficacy of law means that man actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are actually applied and obeyed*, (Efektifnya hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi).¹³⁷

Menurut Antony Allott suatu norma adalah efektif apabila terdapat kriteria: Pertama; jika tujuannya “preventif”, ukuran keberhasilannya ditentukan oleh eksistensi dan penerapan yang dapat dicegah sifat yang tidak disetujui; Kedua; bila tujuannya “kuratif”, yaitu untuk memperbaiki suatu

¹³⁶ Bruggink, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 149-152

¹³⁷ Hans Kelsen terkenal sebagai penggagas Teori jenjang norma hukum. Teori ini mendapat kritik dari berbagai ahli hukum, dan oleh banyak ahli, Kelsen dikelompokkan kedalam aliran hukum yang bersifat *Positivis*, karena Kelsen ingin membersihkan ilmu hukum dari anasir-anasir non hukum, seperti sejarah, moral, sosiologi, politis dan sebagainya. Kelsen misalnya menolak dijadikan sebagai pembahasan dalam ilmu hukum. Bagi Kelsen keadilan adalah masalah ideologi yang ideal rasional. Kelsen hanya ingin menerima hukum apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara. Lihat Hans Kelsen, 1973. *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, hlm. 39

kekurangan atau kerusakan, keberhasilannya diukur dari sejauh mana kekurangan atau kerusakan dapat dihilangkan. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa hukum yang efektif pada umumnya harus melaksanakan tujuannya; bila terjadi kegagalan, harus ada cara yang mudah untuk memperbaikinya; bila diharuskan untuk menerapkan dalam suasana yang berbeda atau keadaan baru, hukum itu harus dapat menyesuaikan.¹³⁸

Teori yang lain yang relevan dikemukakan disini adalah Teori Kekuatan Yuridis. Teori ini menyandarkan keberhasilan pelaksanaan pengawasan kepada ada atau tidaknya kekuatan yuridis. Efektivitas pengawasan digantungkan kepada sejauhmana produk hukum memiliki kekuatan yuridis dengan kata lain pelaksanaannya dapat dipaksakan.

Instrumen paksaan merupakan karakteristik khusus penegakan hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa apabila dibandingkan dengan tata sosial lainnya, “hukum” memiliki karakteristik umum yang tidak dimiliki dan yang membedakannya dengan tata sosial lainnya seperti “moral” dan “agama” adalah sifat memaksa dari hukum. “Moralitas” membatasi dirinya kepada keharusan dan pelanggarnya akan mendapatkan celan moral dari sesama anggota masyarakat. Sedangkan “agam” mengancam pelanggarnya dengan hukuman dari Tuhan dan tidak diorganisasikan oleh masyarakat. Sanksi yang diterapkan oleh norma keagamaan memiliki karakter transedental) Sedangkan bagi pelaku pelanggaran “norma hukum” dilaksanakan dengan tindakan paksaan yang diorganisir oleh masyarakat. Hukum sebagai teknik sosial yang bersifat memaksa dalam mencapai tujuannya mempunyai instrumen ancaman sanksi yang bersifat memaksa.¹³⁹

¹³⁸ Antony Allot, 1980. *The Limits of Law*, London : Butterworths & Co, hlm. 29

¹³⁹ Hans Kelsen, Op Cit, hlm. 20-21; Perhatikan juga Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press

Sementara teori tipe pengawasan melihat bahwa mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang dituju oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum. Bentuk yang paling menonjol antara lain, Pertama; pengawasan dengan cara “mendesak dari atas” atau “membuat takut”. Kedua; pengawasan “membujuk” atau “melalui perundingan”. Etzioni sebagaimana yang diintrodusir Hertogh membedakan pengawasan menjadi “pengawasan memaksa” dan “pengawasan normatif”. Dalam tipe pertama, upaya mencapai pemenuhan tujuan dengan cara mengancam dengan sanksi) Dunsire menyebutkan dengan pengawasan atas dasar paksaan. Kagan & Schoiz melihatnya sebagaimana pengawasan dengan penghukuman. Pengawasan model ini menekankan kepada penghukuman bagi yang tidak memenuhi aturan. Dengan penghukuman orang akan berpikir panjang sebelum melakukan pelanggaran. Dalam perkembangannya van den Heuvel menggunakan istilah “pengawasan represif” untuk mempertahankan hukuman model ini.¹⁴⁰

Otoritas artinya kekuasaan atau *gezag*. Kekuasaan ada karena orang menciptakannya dan mengakui sebagai hukum atau karena nilai batinnya sendiri. Mengikatnya hukum atau ditaatinya hukum karena dibentuk oleh pejabat yang berwenang atau masyarakat mengakuinya karena dinilai sebagai hukum yang hidup di masyarakat.¹⁴¹

Lili Rasjidi mengangkat teori yang mendasar otoritas atau mengikatnya hukum. (1) Teori teokrasi, teori ini berpendapat bahwa hukum ditetapkan oleh Tuhan, dan pemerintah-pemerintah duniawi adalah utusan dari kehendak Tuhan. Oleh karena itu, sebagai makhluk harus taat kepada hukum Tuhan; (2) Teori kontrak sosial, peletak dasar teori ini

¹⁴⁰ Lihat Irfan Fachrudin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 190

¹⁴¹Ibid

adalah antara lain Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau dan Immanuel Kant. Teori ini berpendapat bahwa orang taat kepada hukum karena perjanjian bersama atau hasil konsensus segenap anggota masyarakat; (3) Teori kedaulatan negara, teori ini pada intinya berpendapat bahwa orang wajib tunduk dan taat kepada hukum karena hukum adalah kehendak negara. Hans Kelsen menyebutnya “*wille des staates*”. (4) Teori kedaulatan hukum, otoritas hukum diperoleh karena merupakan perumusan dari kesadaran hukum rakyat atau penjelmaan nilai batiniah masyarakat. Kesadaran hukum rakyat berpangkal kepada perasaan hukum setiap individu. Penganjur teori ini adalah Krabbe.¹⁴²

Lebih lanjut Teori Komunikasi menyatakan bahwa Suatu sistem hukum (*legal system*) adalah tidak berbeda dengan sistem sosial lainnya, bahwa antara komponen hukum ada saling berhubungan secara jelas. Untuk mencapai fungsi tertentu antara bagian-bagian dari hukum saling berhubungan. Suatu sistem hukum terdiri dari banyak unsur, sebagian unsurnya muncul di dunia nyata, sementara unsur yang lainnya ada di dunia meta yang mempunyai kapasitas untuk mempengaruhi kejadian di dunia nyata. Sistem hukum memiliki unsur konkrit dan juga unsur abstrak.

Wasby mengemukakan faktor komunikasi memainkan peranan dalam menjelaskan pelaksanaan putusan pengawasan oleh pemerintah. Pengaruh komunikasi digambarkan melebihi pengaruh kekuatan hukum dan daya paksa sendiri. Pelaksanaan rekomendasi ombudsman pernah didekati dengan teori komunikasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Niemeijer & Timmer: “*De oordelen van de Nasionale ombudsman zijn niet bindend, De Nasionale ombudsman is daarom goeddeels aangewezen op doorwerking via communicatie*”. (Putusan-putusan ombudsman Nasional tidak mengikat, ombudsman Nasional sebagian

¹⁴² Lili Rasjidi, 1993. *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 85-89

besar pelaksanaan dilakukan melalui komunikasi). Tidak heran apabila dalam hasil penelitian dan evaluasi akhirnya salah satu saran yang terpenting adalah: “*Verbetering van de doorwerking (moet) voornaamelijk gezocht worden in verbetering van de communicatie*”. (Perbaikan pelaksanaan khususnya (harus) dicari dalam perbaikan komunikasi).¹⁴³

Dari pendapat sarjana tersebut dapat ditangkap bahwa faktor “komunikasi” merupakan faktor pelicin dan berpengaruh bagi perputaran roda sistem pengawasan dengan baik. “Komunikasi” adalah salah satu penentu keberhasilan atau kegagalan hukum dan mutatis mutandis penentu keberhasilan atau kegagalan pengawasan.

Faktor lain yang menentukan efektivitas pelaksanaan putusan dan rekomendasi pengawas adalah “publisitas” atas putusan atau rekomendasi mereka. Niemeijer & Timmer mengemukakan pentingnya publisitas sebagai pembentukan publik opinion atau opini publik.) Ten Berge memandang publisitas sebagai pendukung keterbukaan. Publisitas dalam konteks ini dapat berperan, *pertama*; sebagai sarana perantara dan *kedua*; sebagai instrumen memperlakukan di muka umum.¹⁴⁴

B. Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia

1. Sejarah Singkat dan Asal-usul Ombudsman

Lembaga semacam ombudsman sebenarnya telah dikenal sejak lama dan telah dipraktekkan diberbagai wilayah diberbagai belahan bumi ini kurang lebih 4000 tahun yang lalu. Pada masa kerajaan Mesir misalnya raja menggunakan pegawai-pegawai yang menangani keluhan yang ditempatkan di lingkungan peradilan. Selain itu pada masa Republik Romawi, ada pula petugas yang mengawasi segala tindakan

¹⁴³ Irfan Fachrudin, Op. Cit, hlm. 205

¹⁴⁴ Ibid, hlm. 207

administrasi negara dan sekaligus pula menampung keluhan yang berkaitan dengan maladministrasi. Di Asia, tepatnya di Cina, raja-raja pada zaman Dinasti Han dikenal dengan istilah *the Control Yuan*.

Bahkan Dean M Gottehrer, mantan Presiden Asosiasi Ombudsman Amerika Serikat menemukan bahwa pada dasarnya Ombudsman berakar dari prinsip-prinsip keadilan yang menjadi bagian dari mekanisme pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Islam. Hal tersebut dapat dilihat pada masa Khalifah Umar Bin Khattab (634-644 SM) yang saat itu memposisikan diri sebagai Muhtasib yaitu orang yang menerima keluhan dan juga menjadi mediator dalam mengupayakan proses penyelesaian perselisihan antar masyarakat dengan pejabat pemerintah. Tugas sebagai Muhtasib dijalankan khalifar Umar dengan cara melakukan penyamaran¹⁴⁵ mengunjungi berbagai wilayah secara diam-diam dengan mendengar langsung keluhan dari rakyat terhadap pemerintah.¹⁴⁶

Wiegand menjelaskan bahwa istilah Ombudsman berasal dari praktek pada masa abad pertengahan oleh suku bangsa di Jerman. Pada masa itu hanya terdapat dua macam hukuman bagi orang-orang yang melanggar hukum, yakni dihukum mati atau di denda. Bagi orang yang dijatuhi denda, keluarga terpidana diharuskan membayar denda tersebut

¹⁴⁵ Dalam sejarah Islam di riwayatkan ketika Umar Bin Khatab melakukan perjalanan penyamarannya beliau dilaporkan oleh seorang Yahudi tua dan miskin yang tanahnya terkena proyek pemerintah tanpa ganti rugi secara layak. Mendengar keluhan Yahudi tua tersebut secepatnya khalifah Umar mengirimkan hadiah untuk Gubernur berupa sepotong Tulang yang digerat dengan mata padangnya. Karena kewibaan Umar bi Khatab sebagai khalifah maka pada saat itu juga Gubernur menyelesaikan permasalahan ganti rugi tanah tersebut dengan penuh keadilan. Khalifah Umar bin Khatab dikenal sebagai Khalifah yang berpikiran inovatif misalnya gagasan pembukuan Al-Quran mula-mula merupakan gagasan Khalifah. Lihat Nurcholis Madjid (editor), 1994. *Khazanah Intelektual Islam*, Jakarta: diterbitkan oleh Bulan Bintang untuk Yayasan Obor Indonesia, hlm. 1-8

¹⁴⁶Budhi Masthuri, 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradya Paramita, hlm. 2

kepada keluarga korban. Guna menghindari konflik lanjutan, maka dipandang perlu menghadirkan pihak ketiga yang bersifat netral untuk mengambil uang denda dan kemudian mengantarkannya kepada pihak korban. Ketika pihak ketiga itu datang kepada pihak keluarga korban seraya berteriak memberitahukan maksudnya maka orang yang ada di rumah korban dan memberitahukan keluarga lainnya : “Dia adalah orang yang membawa denda yakni ombudsman.” “om” berarti tentang atau hal, sedangkan “bud” berasal dari “menawarkan”. Jadi ombudsman adalah seseorang yang datang untuk menawarkan. Dalam perkembangannya istilah ombudsman menunjuk pada segala bentuk agen, perwakilan ataupun perantara.¹⁴⁷

Sebaliknya Satya Anand berpendapat bahwa istilah Ombudsman berasal dari Skandinavia berarti orang yang dapat dipercaya. Kata “man” diambil dari bahasa Swedia (bahasa norse lama yakni “*umbodhsmandr*”) yang tidak secara spesifik menunjuk pada jenis kelamin laki-laki.¹⁴⁸

Swedia yang pertama kali mendirikan ombudsman sebagaimana yang dikenal saat ini pada tahun 1809, bersamaan dengan ditetapkan konstitusi baru yang lebih demokratis oleh parlemen. Lebih dari seratus tahun kemudian Finlandia mengikuti jejak Swedia dengan mendirikan ombudsman pada 1919 dan Denmark pada 1955. setelah itu ombudsman menyebar ke berbagai negara dengan sangat cepat.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Shirley A. Wiegand, 1996. “A Just and Lasting Peace: Supplanting Mediation with the Ombuds Model?; Artikel dalam Ohio State Journal on Dispute Resolution. No. 12. Tahun 1996, hlm. 97. <http://www.Lexis.com>

¹⁴⁸ Judge Satya Anand, 1999. “Operation of Ombudsman Concept in a Variety of Constitutional Settings”. Makalah disampaikan pada Konferensi Ombudsman Asia Ke-4 di Teheran 1999, hlm. 2 dalam Susi Dwi Harijanti, 2002. “Komisi Ombudsman Nasional : Problem dan Prospek” dalam JURNAL HUKUM No. 21 Volume 9. September 2002, Yogyakarta: FH UII

¹⁴⁹ Susi Dwi Harijanti, 2002. “Komisi Ombudsman Nasional : Problem dan Prospek” dalam JURNAL HUKUM No. 21 Volume 9. September 2002, Yogyakarta: FH UII, hlm 119-146

Selama kurun waktu 1970-an dan 1980-an ombudsman juga didirikan di beberapa negara, antara lain Australia (Federal Ombudsman). Perubahan pemerintahan dari sistem yang absolut ke sistem yang lebih demokratis berdampak pula pada pendirian ombudsman. Fenomena ini dijumpai di belahan Eropa selatan (akhir 1980-an), Amerika Latin (selama 1980-an) serta kawasan Eropa Tengah dan Timur menyusul runtuhnya dominasi Uni Soviet.

Jika pada tahun 1983, terdapat kurang lebih 21 ombudsman pada tingkat nasional, maka ditahun 1997 terjadi kenaikan yang sangat signifikan, yakni menjadi 87 negara yang memiliki ombudsmen baik di tingkat nasional, propinsi, atau bahkan kota. Kenyataan ini menunjukkan beberapa hal:¹⁵⁰

1. Ombudsman tidak terkait dengan sistem hukum tertentu. Ombudsman ada di negara-negara dengan sistem hukum anglo-saxon (Inggris, Australia, Kanada dan lain-lain) dan Eropa Kontinental (Belanda, Indonesia, dan sebagainya).
2. Ombudsman tidak terkait dengan sistem pemerintahan tertentu. Negara-negara dengan sistem parlementer (Australia, New Zealand), Campuran (Perancis) dan Presidensiil (Filipina) mempunyai Ombudsman.
3. Ombudsman tidak terkait dengan bentuk negara (federal dan kesatuan) serta bentuk pemerintahan (kerajaan dan republik). Ombudsman dijumpai di Australia dan Kanada (Federal); Korea dan Iran (Kesatuan); Inggris, Belanda dan Swedia (kerajaan); serta Filipina, dan lain-lain (republik).

¹⁵⁰ Bagir Manan, 2000. "Fungsi Ombudsman", makalah disampaikan pada Workshop Ombudsman di Univ. Airlangga Surabaya, hlm 1

Pada umumnya Ombudsman yang berkembang di berbagai negara merupakan Ombudsman yang mengkhususkan diri pada isu-isu spesifik yang berkembang di masyarakat. Ia merupakan wujud dari tanggapan secara kelembagaan terhadap persoalan yang muncul dari urusan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat. Di Amerika, di negara bagian tertentu Ombudsman merupakan petugas legislatif yang berfungsi untuk menyelidiki keluhan yang muncul dari pelayanan publik yang diberikan oleh badan eksekutif. Ombudsman bisa juga pejabat pemerintah yang bertugas membantu mengatasi persoalan yang timbul karena adanya penundaan, ketidakadilan atau pelayanan yang kurang manusiawi. Sementara di negara bagian lain, Ombudsman merupakan sebuah badan pemerintahan mandiri yang bertujuan meningkatkan pelayanan pemerintah kepada publik.¹⁵¹

Model Ombudsman dengan demikian bervariasi tergantung pada kebutuhan negara/daerah masing-masing. Isu yang menjadi perhatian sangat beragam mulai dari pelayanan publik, masalah kesehatan mental, pendidikan hingga pedagang kecil. Akan tetapi, secara keseluruhan Ombudsman sangat dibutuhkan pemerintah karena dapat membantu memonitor kualitas pelayanan pemerintah terhadap publik.

Fungsi utama Ombudsman adalah menerima keluhan dari masyarakat dan melakukan penyelidikan tentang kebenaran persoalan yang dikeluhkan terhadap badan pemerintah bersangkutan. Fungsi Ombudsman pada dasarnya terbatas pada penyelidikan atas pelayanan administrasi pemerintah. Oleh karena itu, Ombudsman tidak berwenang melakukan penyelidikan atas pejabat-pejabat pemerintah di eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun secara

¹⁵¹ Tim Pusham UII, *Op. Cit.*, hlm. 88

universal, ataupun atas institusi pendidikan, person atau organisasi swasta lain.

Wewenang Ombudsman terbatas pada penyelidikan persoalan pelayanan publik dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah atau menjadi pencegah atas konflik yang terjadi antara publik dan pemerintah. Ombudsman dapat memberikan saran, pendapat, usulan, nasehat baik kepada pihak pemerintah atau pihak yang dirugikan. Bahkan Ombudsman yang bergerak dalam bidang pendidikan dapat langsung memberikan pelayanan dalam bentuk pendidikan atau pelatihan yang murah dan dapat dijangkau publik serta memiliki kualitas yang setara dengan lembaga pendidikan formal yang lebih mahal.¹⁵²

Jika Ombudsman tidak dapat memberikan solusi atas persoalan tersebut dalam bentuk laporan resmi kepada badan legislatif, eksekutif dan kepada publik untuk diketahui secara luas. Dengan demikian, Ombudsman tidak dapat mengambil tindakan hukum yang dapat bersifat mengikat.

Ombudsman mengemban misi untuk melakukan pengawasan secara moral. Pertimbangan, saran serta rekomendasi ombudsman walaupun tidak mengikat, namun secara moral diikuti dan menjadi penyeimbang antara aparatur pemerintah dengan rakyatnya. Dengan mengedepankan pengawasan yang dilandasi serta diarahkan kepada moralitas diharapkan pemberian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat kualitasnya.¹⁵³

¹⁵²Budhi Masthuri, Mengenal..., Op. Cit

¹⁵³ Antonius Sujata & R. M. Surachman, 2002. Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional : Sebuah Ontologi, Jakarta: KON; lihat juga Mas'udi, Masdar E, 2005. "Ombudsman dan Good Governance" Makalah Pada Seminar Otonomi Daerah dan Urgensi Pembentukan Ombudsman Daerah diselenggarakan Oleh KON bekerjasama dengan DPRD Jatim, PP OTODA UNIBRAW, Commonwealth Ombudsman Australia, Surabaya, 25 Juli 2005, hlm 2

2 Latar Belakang Pembentukan Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman di Indonesia didirikan pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000. Keputusan Presiden tersebut memberi tugas kepada Ombudsman yang telah ditunjuk untuk mempersiapkan Rancangan Undang Undang Ombudsman.

Semenjak berdirinya Komisi Ombudsman Nasional para Anggota Ombudsman telah menyiapkan bahan-bahan untuk menyusun draf Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional. Tidak mudah mengumpulkan bahan karena sangat sedikit literatur Indonesia tentang Ombudsman. Para Anggota Ombudsman melakukan penelitian, studi banding ke berbagai negara dalam upaya mendapatkan bahan yang komprehensif. Bahan-bahan yang ada juga didapatkan melalui *website* yang relevan dengan isu Ombudsman. Bahan-bahan tersebut kemudian dikumpulkan dan diformulasikan dalam draf pertama. Draft tersebut kemudian disosialisasikan dan dikaji melalui forum seminar dan lokakarya. Sambutan dan masukan dari masyarakat maupun para ahli membuat draf menjadi semakin baik dan lengkap.

Pada tanggal 07 Oktober 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman Republik menurut UU ini adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/ atau APBD.

Sebagaimana kita ketahui bahwa selama lebih dari tiga dasawarsa pada Era Orde Baru peran kekuasaan pemerintah (Eksekutif) sungguh amat dominan sehingga masyarakat lebih banyak menjadi objek daripada subjek. Masyarakat yang semestinya memiliki peran melakukan pengawasan justru lebih banyak diawasi.

Ombudsman Indonesia sebagaimana lembaga serupa di negara-negara lain merupakan institusi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat independen. Oleh karena itulah keberadaan Komisi Ombudsman Nasional dilandasi oleh filosofi dasar sebagai berikut :

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;
3. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan;
4. Adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk membuka suatu institusi pengawasan oleh masyarakat yang bersifat mandiri.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Antonius Sujata & R.M. Surachman, Ombudsman Indonesia.... Op. cit, hlm. 5

Disamping alasan filosofis tersebut di atas, kondisi empirik Indonesia yang berada dalam era transisi tidak bisa dinafikan menjadi pemicu berdirinya Ombudsman. Transisi adalah sebuah perjalanan menghidupi kekinian dan menyambut masa depan tetapi dengan menggendong masa lalu yang sarat beban tak tertanggung. Secara antropologis, transisi adalah sebuah pergulatan kemanusiaan terutama antara kekuatan meracuni dan kehandalan mengobati, antara nafsu jahat dan anergi mengampuni, antara keharusan mengingat dan kesediaan melupakan. Secara antologis-politis, transisi adalah perjuangan menjemput harapan akan tatanan sosial yang lebih demokratis dan humanistik sembari tetap menepis ketakutan akan kembalinya otoritarianisme. Transisi berarti menuju hakikat tatanan sosial politik yang sejati, yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral.¹⁵⁵

Dalam pandangan O'Donnell dan Schmitter¹⁵⁶, proses transisi demokrasi mencakup tahap liberalisasi politik dan tahap demokratisasi, yang bisa berlangsung secara gradual-liberalisasi lebih dahulu kemudian berlanjut kepada demokratisasi- atau secara bersama-sama dan sekaligus, atau bisa juga suatu transisi tanpa tahap demokratisasi sama sekali. Menurut kedua ahli tersebut, liberalisasi politik hanya mencakup perluasan serta perlindungan hak-hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tanpa perubahan struktur pemerintahan dan akuntabilitas penguasa terhadap rakyatnya. Sementara itu demokratisasi harus mencakup perubahan struktur pemerintahan (yang otoriter) dan adanya

¹⁵⁵ Lihat Eddie Riyadi Terre, 2003. "Keluar Dari Dilema Transisi: Sebuah Pendekatan Paradigmatik" Dalam Jurnal Dignitas Vol. I No. 1 Tahun 2003, Jakarta: Elsam, hal. 3-23

¹⁵⁶ Pendapat O'Donnell & Schmitter dikutip oleh Syamsuddin Haris. 2002. "Konflik Elit Sipil Dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Di Indonesia" dalam Maruto MD & Anwari WMK (Editor). 2002. Reformasi Politik Dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi, Jakarta: LP3ES, hal, 6

pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat (yang sebelumnya tidak ada). Karena itu proses transisi demokrasi tidak selalu berakhir dengan konsolidasi demokrasi. Bisa saja suatu transisi demokrasi berlangsung tetapi hanya pada tingkat liberalisasi politik belaka tanpa diikuti fase demokratisasi yang bermuara pada suatu konsolidasi.

Ruti Teitel¹⁵⁷ melihat fenomena transisional dalam perspektif *role of law* dan sekaligus *rule of law*. Menurutnya, peran hukum dimasa transisi telah melahirkan semacam suatu paradigma baru berupa *transitional jurisprudence*. Paradigma kritis ini juga berlaku dalam masa “biasa” yang kemudian oleh pencetusnya, Phillippe Nonet dan Philip Selznick, disebut sebagai teori *responsive law*. Memang fokus telaah keduanya bukanlah masyarakat transisional dalam pengertian sebagaimana dimengerti oleh para teoritis *transitional justice*. Transisi yang dimaksud oleh keduanya adalah transisi sehari-hari dalam masyarakat. Masyarakat bukanlah maujud statis yang oleh karenanya hukum yang mengaturnya pun bersifat statis pula. Berdasarkan itu, kita bisa melihat bahwa teori dari tuntutan para teoritis keadilan transisional untuk mengadakan re(de)konstruksi terhadap posisi hukum dalam penegakan keadilan bukanlah sesuatu yang baru sama sekali, bukan mengada-ada. Tuntutan soal re(de)konstruksi dan gugatan soal lokus dan peran hukum dalam penataan masyarakat secara adil memang mendapatkan artikulasinya yang semakin signifikan dalam masa transisi yang dimengerti oleh wacana gelombang demokratisasi dan keadilan transisional ini.

Mengenai “pola” dari proses transisi, Huntington¹⁵⁸ mengelompokkan kasus-kasus transisi menuju demokrasi kedalam empat kecenderungan, yaitu transformasi, pergantian (*replacement*), *transplacement*, dan intervensi (oleh

¹⁵⁷ Ruti G. Teitel, 2004. Keadilan Transisional, Sebuah Tinjauan Komprehensif, Jakarta: Elsam

¹⁵⁸ Syamsuddin Haris, Op. Cit hal. 8

kekuatan asing dari luar). Konsep transformasi dimaksudkan Huntington sebagai suatu proses transisi demokrasi yang dipelopori oleh elite penguasa otoriter. Pergantian adalah konsep yang dihubungkan dengan proses transisi yang dipelopori oleh kelompok oposisi yang kemudian berhasil menumbangkan suatu rezim otoriter. Sementara itu konsep *transplacement* menunjuk pada situasi di mana transisi demokrasi dipelopori secara bersama-sama oleh kelompok oposisi dan pemerintah yang berkuasa. Menurut Huntington, proses transisi yang dialami suatu negara sangat menentukan apakah suatu transisi demokrasi bisa bermuara pada konsolidasi demokrasi atau justru terperangkap pada siklus otoritarian. Atas dasar pengalaman berbagai negara yang mengalami demokratisasi gelombang ketiga, Huntington sampai pada kesimpulan bahwa negara-negara yang mengalami proses *transplacement* lebih berhasil melakukan konsolidasi demokrasi, kemudian diikuti oleh kelompok negara yang mengalami proses transformasi, dan terakhir, yang relatif kurang mendukung konsolidasi adalah negara-negara yang mengalami demokratisasi melalui proses pergantian (*replacement*) dan intervensi.

Tahun 1998 menjadi saksi runtuhnya struktur negara dan akhir dari cengkraman dan hegemoni rezim Soeharto di Indonesia. Pemerintahan represif yang lama berkuasa, pelanggaran HAM yang meluas dan terstruktur serta pada akhirnya runtuhnya ekonomi Indonesia, diikuti oleh krisis politik yang menjadi momentum jatuhnya kekuasaan dan pada akhirnya pengunduran diri Soeharto. Peristiwa ini kemudian diikuti oleh penunjukan Wakil Presiden (saat itu) Habibie sebagai penggantinya pada sore hari tanggal 21 Mei 1998.

Yang terjadi kemudian, jatuhnya rezim Soeharto ternyata tidak otomatis memberikan harapan baru bangkitnya pemerintahan baru yang lebih demokratis, suatu pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme

dan tidak juga menghilangkan monopoli ekonomi, malah sebaliknya memunculkan masalah dan tantangan baru yang menghadang rakyat Indonesia. Konflik etnis dan agama, tuntutan otonomi luas bahkan pemisahan diri muncul dari daerah-daerah di luar Jawa, konflik kepentingan di antara para politisi, turunnya nilai tukar uang diikuti dengan naiknya harga, kenaikan tingkat kejahatan sosial, kebangkrutan perusahaan-perusahaan, bank dan pabrik nasional menyebabkan munculnya masalah pengangguran dan masalah-masalah lainnya yang berhubungan dengan ketenagakerjaan. Masalah-masalah ini dapat dianggap sebagai parameter dari berlanjutnya krisis sosial ekonomi dan politik, yang sebelumnya dipicu oleh jatuhnya rezim Soeharto.

Indonesia sedang mengalami apa yang sering disebut sebagai masa “keadilan transisional” dari rezim otoriter. Perubahan konfigurasi politik dari otoritarian menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari semula yang bersifat personal menjadi bersifat impersonal. Pada saat bersamaan, hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin mapan mengalami koreksi dan tidak cukup lagi sekedar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Sehingga menuntut kehadiran institusi-institusi yang independen semacam Komisi-komisi Negara.

Kondisi ini tidak hanya terjadi di Indonesia yang telah memulai penataan konfigurasi politiknya menjadi lebih baik sesuai dengan nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya reformasi pada 1998.

Pengalaman Afrika Selatan dalam membentuk aneka komisi negara pasca politik apartheid misalnya sering dijadikan rujukan penting. Sementara dikawasan Asia Tenggara pengalaman Thailand dengan berbagai komisi negara juga sering kali dijadikan contoh.

Jika dirunut kebelakang, sebenarnya negara-negara yang demokrasinya telah mapan seperti Inggris dan Amerika Serikat pun sebetulnya tidak luput dari hadirnya komisi negara.

Bersamaan dengan berbagai komplikasi masalah-masalah kemasyarakatan pada zaman revolusi Industri di Inggris pada abad ke 18 dan 19 ratusan lembaga yang sama sekali baru didirikan untuk melakukan tugas-tugas semacam (1) membuat peraturan, seperti komisi keselamatan dan kesehatan kantor perdagangan yang jujur (*the Health and Safety Commission The Office Fair Trading*); (2) memberikan nasehat, seperti komisi daerah (*countryside Commission*); dan (3) menyelesaikan perselisihan, seperti untuk persamaan rasial (*The Commission for racial equality*).¹⁵⁹

Pembentukan lembaga-lembaga semacam komisi negara juga terjadi di Amerika Serikat seiring dengan meluasnya peran parlemen dalam struktur ketatanegaraan sebagai akibat akselerasi dinamika masyarakat yang semakin kompleks dan menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dari sebelumnya sehingga membutuhkan jawaban-jawaban yang berbeda pula. Oleh karena itu, parlemen Amerika Serikat membentuk suatu badan yang bertanggungjawab kepadanya dalam berbagai urusan khusus berkenaan fungsi legislasi, seperti Komisi Komunikasi Federal (*The Federal Communications Commission*), Dewan Penerbangan Sipil (*Civil Aeronautics Board*), Komisi Sekuritas dan Kurs (*Securities and Exchange Commission*), Dewan Kerjasama Buruh Nasional (*National Labor Relation Board*), Komisi Kekuasaan Federal (*Federal Trade Commission*).¹⁶⁰ Dalam catatan Jimly Asshiddiqie, di seluruh Amerika Serikat, badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan

¹⁵⁹ A. Ahsin Thohari, 2006. "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia" Artikel dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12- tahun III, April – Juni 2006, hal. 2236

¹⁶⁰ Ibid, hal 24

khusus yang relatif independen dengan tugas menjalankan fungsi semi yudisial dan semilegislatif.¹⁶¹

Berdasarkan catatan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Hingga saat ini, di Indonesia paling tidak terdapat sepuluh lembaga negara yang perintah pembentukannya berikut kewenangannya berdasarkan UU yakni : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers dan dewan Pendidikan. Jumlah ini tentu saja bersifat sementara karena ada kemungkinan terus bertambah di masa mendatang.

Sedangkan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan oleh Keputusan Presiden setidaknya berjumlah sepuluh lembaga, yaitu : Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), dewan Maritim Nasional (DMN), Dewan Ekonomi Nasional (DEN), Dewan Pengembangan Usaha Nasional (DPUN), Dewan Riset Nasional (DRN), Dewan Pembina Industri Strategis (DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), dan lembaga-lembaga non-departemen.

Masalahnya sekarang adalah mengapa komisi negara diperlukan dalam penyelenggaraan negara? Penelusuran terhadap asal muasal institusi semacam komisi negara di China dan Swedia, Cornelis Lay –lebih senang dengan istilah sampiran negara- mengemukakan bahwa komisi negara

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie, 1996. Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Jakarta: UI Press

pertama-tama dan terutama hadir sebagai hasil inisiatif otonom dari negara dalam kerangka untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi publik.¹⁶²

Pada dasarnya, pembentukan komisi-komisi negara yang mandiri di Indonesia karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia menurut Luthfie Yazid¹⁶³ dilandasi oleh lima hal penting, yakni: *Pertama*, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas; *kedua*, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya karena alasan tertentu tunduk pada kekuasaan tertentu; *ketiga*, ketidakmampuan lembaga-lembaga yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal dan eksternal; *keempat*, adanya pengaruh global yang menunjukkan kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut sebagai lembaga negara mandiri atau lembaga pengawas yang

¹⁶² Cornelis Lay, 2006. "State Auxiliary Agencies" Artikel dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12- tahun III, April – Juni 2006, hal. 5-21.

¹⁶³ T.M. Luthfie Yazid, 2004. "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum". Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan Tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, 9 September 2004. Lihat juga Firmansyah Arifin, dkk, 2005. Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara, Jakarta: KRHN berkerjasama dengan MK RI, didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, hlm. 59-60.

dianggap sebagai kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang sudah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. *Kelima*, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Hanya saja untuk kasus Indonesia, beberapa lembaga negara mandiri itu dibentuk bukan berdasarkan kebutuhan riil ketatanegaraan yang bisa diukur secara obyektif. Selain itu beberapa lembaga-lembaga negara mandiri yang telah dibentuk patut diragukan apakah memang merupakan jawaban yang tepat dan sebagai respon yang harus dilakukan sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Misalnya tugas yang diberikan pada Komisi Hukum Nasional (KHN) yang kalau kita mau obyektif sebenarnya tidak perlu dibentuk dalam sebuah lembaga permanen.¹⁶⁴

Hal yang patut disayangkan bahwa lembaga-lembaga independen tersebut belum mendapat kejelasan kedudukan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan konstitusi, sehingga eksistensi lembaga-lembaga negara independen dimasa yang akan datang sudah selayaknya diakomodasi dalam perubahan konstitusi sehingga mendapatkan kejelasan status dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Dalam agenda perubahan lanjutan konstitusi kita, diperlukan penataan sehingga pembentukan lembaga-lembaga tersebut harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah, asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut :¹⁶⁵ *Pertama*, penegasan prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang

¹⁶⁴ Lihat A. Ahsin Thohari, Op. Cit, hal. 33

¹⁶⁵ Firmansah Arifin, Ibid; Lihat juga Ni'matul Huda, 2007. Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi, Yogyakarta: UII Press, hlm. 2002

menghendaki agar kekuasaan pemimpin dan badan-badan pemerintahan dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.

Kedua, Prinsip checks and balances. Banyaknya penyimpangan di masa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem bernegara. Supremasi MPR dan Dominasi eksekutif di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat. Ketidadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan menyuburkan *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Untuk itu, pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke *separation of power*, untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.

Ketiga, Prinsip integrasi. Pada dasarnya, konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial, keberadaanya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga yang lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antar organ yang ada sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warga dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Untuk itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

3. Tugas dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan ketentuan UU Nomor 37 Tahun 2008. Dibentuknya Ombudsman kian memperbanyak jumlah institusi-institusi negara yang mandiri (*state auxiliary institutions*) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.¹⁶⁶

Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 menyatakan “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.”

Dari ketentuan tersebut maka Ombudsman merupakan lembaga yang mandiri (*independence*). Secara etimologis istilah “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri, *swapraja*, *swasembada*.¹⁶⁷ Tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti “independen” dari bahasa Inggrisnya *Independence*.

¹⁶⁶ Disamping Ombudsman Republik Indonesia ada banyak institusi yang dibentuk dalam era reformasi dengan yang diawali dengan kata komisi, beberapa dapat disebutkan misalnya : Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), Komnas HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Yudisial (KY) dll.

¹⁶⁷ Hari Murti Kridalaksana, 1983. Kamus Sinonim Bahasa Indonesia, Jakarta : Nusa Indah Press, hal. 89

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁶⁸ ada tiga pengertian independensi, yaitu : (1) *structutal independence*, yaitu independensi kelembagaan dimana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain; (2) *fuctional independence*, yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya; dan (3) *financial independence*, yaitu dilihat dari kemandiariannya menentukan sendiri anggaran yang dapat dijamin kemandiariannya dalam menjalankan fungsi.

Pasal 4 UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa Ombudsman bertujuan:

- a. Mewujudkan negara hukum yang demikratis, adil, dan sejahtera;
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman dan kesejahteraan yang semakin baik;
- d. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi serta nepotisme;
- e. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan palayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, 2002. "Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central" Makalah disampaikan dalam Seminar BI bersama FH UNAIR, Surabaya 21 Mei 2002.

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

Dalam UU Ombudsman digunakan istilah wewenang dan tugas. Ada pendapat yang mengatakan bahwa wewenang (*Bevoegdheid*) mengandung pengertian tugas (*Plichten*) dan hak (*rechten*). Menurut Bagir Manan¹⁶⁹ wewenang mengandung makna kekuasaan (*macht*) yang ada pada organ, sedangkan tugas dan hak ada pada pejabat dari organ.

Ombudsman bertugas : (a) menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (b) melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan; (c) menindak lanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman; (d) melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (e) melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; (f) membangun jaringan kerja; (g) melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan (h) melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.¹⁷⁰

Adapun wewenang Ombudsman Republik Indonesia ditegaskan dalam Pasal 8 UU Ombudsman sebagai berikut:

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

¹⁶⁹ Bagir Manan, 2001. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, hal. 69-70

¹⁷⁰ Pasal 7 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b. Memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
 - c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari Instansi Terlapor;
 - d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
 - e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan dan Rekomendasi.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang :
- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
 - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Kalau mempelajari lembaga-lembaga Ombudman di berbagai negara, maka akan dijumpai berbagai pola. Sehubungan dengan hal ini Dean M. Gottehrer, menyebutkan adanya 3 (tiga) pola Ombudsman, yakni : 1) *strong central ombudsman*; 2) *local option ombudsman*; dan 3) *nationally structured ombudsman*.

Pada tipe *strong national* ombudsman atau Ombudsman Nasional yang kuat, menurut Dean M. Gottehrer terdapat hanya satu lembaga Ombudsman yang bersifat nasional dan kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara. Negara-negara seperti Swedia, New Zealand pada awalnya mengikuti pola ini. Bandingkan dengan Komisi Ombudsman Nasional saat ini. Pada tipe *local option* ombudsman, ombudsman dibentuk oleh Pemerintah di tingkat daerah serta mandiri untuk melayani pengaduan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Jika di negara tersebut sudah ada Ombudsman, maka pada model ini tidak ada hubungan ombudsman daerah dengan Ombudsman Nasional. Contoh Ombudsman di Canada dan Australia.

Mengacu pada beberapa model ombudsman tersebut, maka nampak bahwa pembentukan ombudsman daerah dan nasional tergantung pada kehendak rakyat di negara yang bersangkutan sesuai dengan sistem pemerintahan yang mereka anut dan kehendaki, ataupun dengan sistem aturan yang berlaku di negara yang bersangkutan. Menurut Dean M. Gottehrer, lain negara, lain landasan filsafatnya di dalam mengatur negaranya, maka lain pula metode di dalam mengatur lembaga Ombudsmannya.

Berdasarkan tugas dan wewenang yang ada serta produk ombudsman berupa rekomendasi banyak pihak yang meragukan efektifitas Ombudsman mengingat teguran atau rekomendasi-rekomendasi Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum (*legal binding*) sehingga tidak ada kewajiban untuk mematuhi, karena

Ombudsman lebih merupakan mahkamah pemberi pengaruh (*magistratur of influence*). Hal itu barangkali ada benarnya, apalagi di tanah air, jangankan berupa anjuran moral, putusan pengadilan yang sudah berketetapan hukum tetap pun masih sulit untuk dijalankan. Tetapi di situlah justru kekuatan Ombudsman yang menarik. Pendekatan yang ingin di bawa Ombudsman adalah ‘menyentuh kesadaran dan komitmen pribadi dari pejabat publik untuk mau menaati asas, hukum, prosedur, dan sistem, serta mengoreksi segala penyimpangan demi meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat seadil-adilnya.’ Tanpa ada kesadaran itu, sekarismatik dan sepiawai apapun person Ombudsman-nya dalam hal mediasi dan negosiasi, atau sehebat apapun bobot rekomendasinya, Ombudsman tidak akan pernah efektif. Seperti tadi, putusan pengadilan yang mengikat pun tidak banyak artinya kalau tidak ada ketulusan untuk mematuhi. Karena itu prasyarat dasar pembentukan Ombudsman harus dimulai oleh suatu hasrat luhur dari bangsa ini untuk memperbaiki diri, menaati asas, hukum dan sistem, serta menghormati HAM untuk meminimalkan maladministrasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa dilandasi prinsip itu pembentukan Ombudsman hanya akan sia-sia.

Kekuatan Ombudsman yang lain terletak pada kepercayaan semua pihak atas pertimbangan-pertimbangannya yang kredibel dan tidak berpihak (*impartial*), sehingga tidak boleh ada pihak-pihak atau institusi yang bisa mempengaruhi atau mengintervensi Ombudsman dalam menjalankan wewenangnya (*independen*), dalam hal ini menyangkut independensi kelembagaan, personal, maupun fungsional. Karena itu sedikitnya ada beberapa prasyarat utama yang perlu mendapat jaminan hukum.

Prasyarat secara kelembagaan, yaitu:¹⁷¹

1. Ombudsman harus bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga-lembaga lain atau disubordinasi atau diawasi oleh kekuasaan negara, meskipun Ombudsman dipilih DPR dan diangkat Presiden serta harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada yang memilihnya;
2. Sebagai ‘mahkamah pemberi pengaruh’, secara kelembagaan Ombudsman harus berwibawa, sehingga perlu mendapatkan rekognisi politik yang kuat atau diberi kedudukan hukum yang tinggi (costitutional basis) setara dengan lembaga konstitusi lainnya;
3. Ombudsman memiliki kekuasaan untuk memeriksa, mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis dan memaksa untuk meminta jawaban, memiliki keleluasaan untuk mengakses dokumen dan memaksa orang atau instansi untuk menyerahkan dokumen dan bukti-bukti yang relevan, memiliki hak inisiatif dan diskresi untuk melakukan penyelidikan dan mengajukan perbaikan sistemik, dan menyampaikan hasil penyelidikan, penilaian dan rekomendasi yang diusulkan kepada publik.
4. Di banyak negara, efektifitas Ombudsman dalam melakukan investigasi atau klarifikasi atas keluhan-keluhan masyarakat banyak ditentukan oleh sejauh mana pengakuan hak rakyat untuk mengakses informasi dan menadapat informasi publik yang benar, yang diatur di dalam Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Pemerintah (Freedom of Information Act). Bahkan ada sejumlah Ombudsman

¹⁷¹ Teten Masduqi, 2003. “Ombudsman daerah dan Pemberdayaannya” dalam Eko Prasetyo dkk (penyunting), 2003. Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih, Yogyakarta: PUSHAM UII berkerjasama dengan Kemitraan, hlm. 141-151

yang landasan hukumnya UU tersebut. Dalam hal ini ada semacam *government liability* yang ‘mewajibkan’ pejabat publik agar mematuhi teguran atau permintaan klarifikasi keluhan masyarakat yang pada dasarnya bersifat sukarela;

5. Dalam menjalankan wewenangnya, Ombudsman harus diberikan kecukupan dana, dukungan manajerial dan administrasi;
6. Ombudsman memiliki kekebalan (imunitas) dari berbagai tuntutan dan gugatan di pengadilan atas tindakan-tindakan dalam menjalankan kewenangannya;
7. Ombudsman dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, sehingga Ombudsman tidak melayani atau dinikmati oleh segelintir orang.

Prasyarat secara personal, yaitu:

1. Person-person Ombudsman harus mendapat kepercayaan publik, non-partisan, kompeten, mamiliki kejujuran yang tinggi dan kedudukannya harus kuat, tidak mudah dipecat oleh pihak yang mengangkatnya. Karenanya, pemilihan person Ombudsman harus melalui satu proses yang ketat dan terbuka bagi uji publik serta kewenangan dan syarat-syarat pemberhentian Ombudsman harus diatur secara jelas dan hanya atas dasar alasan yang terbatas.
2. Karena tidak bisa memaksa, person Ombudsman harus memiliki kemampuan persuasi (influencer), negosiasi, mediasi (arbiter), advokasi, lobbying, intermediasi (jembatan kepentingan publik dan negara), konflik resolver, dan advisor,
3. Persoan Ombudsman memiliki kepercayaan diri dan keberanian dalam menjalankan kewenangannya.¹⁷²

¹⁷² ibid

Pasal 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan :

- a. kepatuhan;
- b. keadilan;
- c. non-diskriminasi;
- d. tidak memihak;
- e. akuntabilitas;
- f. keseimbangan;
- g. keterbukaan; dan
- h. kerahasiaan.

Selanjutnya terhadap kewenangan ombudsman untuk mengawasi lembaga peradilan terdapat perbedaan pendapat, Galang Asmara berpendapat bahwa ombudsman tetap berwenang mengawasi peradilan, namun hanya berwenang mengawasi tingkah laku atau perbuatan para hakim di lembaga peradilan tinggi dan peradilan tingkat pertama. Ombudsman tidak berwenang menilai putusan hakim, karena putusan hakim berada dalam kewenangan yudisial. Ombudsman hanya berhak untuk menilai perilaku hakim seperti menerima suap, melanggar disiplin, berperilaku tidak senonoh terhadap pihak-pihak yang berperkara ataupun terhadap masyarakat pencari keadilan, hakim yang melalaikan kewajiban dan lain-lain.¹⁷³

Sementara Susi Dwi Harijanti berpendapat bahwa KON sebaiknya berkonsentrasi pada penanganan keluhan publik dalam lingkup administrasi negara saja. Ada dua pertimbangan yang mendasari, yakni : (1) akan terjadi tumpang tindih dengan fungsi lembaga-lembaga lain dan;

¹⁷³ Galang Asmara, 2005. Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Yogyakarta: Leksbang Pressindo, hlm. 142

(2) tidak mungkin dikerjakan karena akan terlalu banyak atau akan terjadi banjir keluhan.¹⁷⁴

Memang sebelum lahirnya Komisi Ombudsman Nasional tugas pengawasan terhadap pengadilan dan peradilan hanya dimiliki oleh pimpinan badan pengadilan dan pimpinan Mahkamah Agung, sebagaimana disebutkan secara tegas dalam Pasal 32 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 “*melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan*” di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.

Menurut salah seorang anggota komisioner Ombudsman Nasional Sunaryati Hartono bahwa sejak semula karena di Indonesia kurang memperhatikan yurisprudensi tetap dan kurang atau hampir tidak memperhatikan putusan yang sudah memiliki kekuatan mengikat secara tetap (*in kracht van gewijsde zaak*) sejak proklamasi kemerdekaan, setidaknya sejak tahun 1960-an memang hampir tidak ada pengawasan yudisial terhadap karya dan kinerja para hakim Indonesia.¹⁷⁵

Timbulnya keluhan masyarakat yang bertubi-tubi dan semangat reformasi hukum maka pada tahun 2000 Presiden Abdurrahman Wahid dan Jaksa Agung Marzuki Darusman waktu itu menganggap perlu untuk mengadakan Komisi Ombudsman Nasional (KON) untuk tidak hanya mengawasi mutu dan kinerja pelayanan publik oleh lembaga eksekutif saja, tetapi juga mengawasi mutu dan kinerja lembaga-lembaga yudikatif, termasuk kepolisian dan kejaksaan dalam rangka penyelenggaraan tugas pelayanan hukum kepada masyarakat.

¹⁷⁴ Susi Dwi Harijanti, 2002. “Komisi Ombudsman Nasional : Problem dan Prospek” dalam JURNAL HUKUM No. 21 Volume 9. September 2002, Yogyakarta: FH UII, hlm 119-146

¹⁷⁵ Sunaryati Hartono, 2006. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 166

Berdasarkan kewenangan dan pengawasan yang diberikan oleh Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 itu, Komisi Ombudsman Nasional selama enam tahun terakhir telah melaksanakan tugas pengawasan berdasarkan laporan-laporan masyarakat, baik terhadap para pegawai, panitera maupun hakim pengadilan dari segi sejauh mana dan apakah pegawai, panitera tau hakim pengadilan telah melakukan perbuatan maladministrasi atau tidak.¹⁷⁶

Dapat dikemukakan bahwa perkara pertama yang ditangani Komisi Ombudsman Nasional justru menyangkut maladministrasi di Mahkamah Agung dan maladministrasi yang terbanyak adalah adanya penundaan yang berlarut-larut. Dalam enam tahun terakhir ini Komisi Ombudsman Nasional sudah menerima 4.596 laporan masyarakat mengenai maladministrasi pengadilan; 784 laporan dikirim rekomendasinya ke Mahkamah Agung dan berdasarkan rekomendasi KON 185 laporan sudah ditindaklanjuti.

Contoh beberapa kasus yang ditangani oleh KON yang berkaitan dengan kinerja hakim dan peradilan adalah : *pertama*, *Conflict of Interest* pada Hakim Agung. Pelapor bernama S. Padma melalui kuasanya dari kantor pengacara xx, melaporkan permasalahannya yang pada intinya sebagai berikut : (a) telah terjadi eksekusi Perkara Perdata Nomor : 186/1982.G PN Jakarta Barat sesuai dengan berita acara

¹⁷⁶Maladministrasi adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi, atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Lihat Joko Widodo, 2001. *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendikia, hlm. 259 Menurut klasifikasi Crossman, bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi adalah : berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, kejam dan semena-mena. Sedangkan Ombudsman Nasional sendiri membuat kategori tindakan maladministrasi sebagai : (1) tindakan yang dirasakan janggal karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya; (2) tindakan yang menyimpang; (3) tindakan yang melanggar ketentuan; (4) tindakan penyalahgunaan wewenang; (tindakan penundaan yang mengakibatkan keterlambatan yang tidak perlu dan; (6) tindakan yang tidak patut. Lihat Antonius Sujata & R. M. Surachman, *Ombudsman...Op. Cit*

eksekusi Nomor: 186/1982.G tanggal 13 Februari 1983; (b) terhadap eksekusi tersebut PT. Green Ville Real Estate mengajukan perlawanan di PN Jakarta Barat tercatat dalam register perkara Nomor : 106/1983. G. Jo Nomor 584/PDT/1982/PT DKI jo. 1323 K/PDT/1988 jo. Nomor 344 PK/PDT/1998 dimana permohonan Peninjauan Kembali Pelapor kepada Mahkamah Agung RI di tolak; (c) Ketua Majelis Hakim dalam Pemeriksaan Peninjauan Kembali adalah hakim agung pada tahun 1985 dalam kapasitasnya sebagai Ketua Tim Gabungan Opstibpus telah terlibat dalam perkara dimaksud. Pada waktu itu Tim Gabungan Optibpus dengan surat nomor : K-29/Optibpus/XII/1984 telah menemukan adanya penyimpangan-penyimpangan.¹⁷⁷

Komisi Ombudsman Nasional telah mengirim surat kepada Mahkamah Agung RI berkenaan dengan adanya dugaan adanya konflik kepentingan dalam pemeriksaan perkara yang dilaporkan, namun tidak tanggapan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung RI.

Kedua, pada awal juni 2001, KON menerima surat dari Mahkamah Agung RI Nomor: MA/PAN/133/V/2000 tertanggal 22 Mei 2001. surat tersebut sebagai tindak lanjut dari Rekomendasi Nomor: 0370.KON-Lapor/VIII/2000-wn tentang dugaan adanya putusan ganda atas perkara Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor: 1275 K/Pid/1998. rekomendasi tersebut disusun berdasarkan keluhan seorang pelapor yang mengaku mendapatkan keterangan dari panitera pengganti dalam perkara kasasi Nomor 1275 K/Pid/1998 bahwa terhadap perkara dimaksud telah terjadi perubahan putusan. Semula majelis hakim agung menolak permohonan kasasi dan putusannya telah disiapkan oleh panitera pengganti. Beberapa waktu kemudian ada putusan baru yang amarnya menerima permohonan kasasi.

¹⁷⁷Lihat Antonius Sujata dkk, 2002. Ombudsman Indonesia : Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang, Jakarta: KON, hlm. 68

Menindaklanjuti rekomendasi KON Mahkamah Agung RI telah memberikan penjelasan bahwa benar adanya Putusan Kasasi Register Nomor : 1257 K/Pid/1998 yang dilaksanakan ucapannya pada tanggal 7 Desember 1998. Adapun putusan yang diterima palapor dari salah seorang pegawai Mahkamah Agung RI bukanlah produk resmi Mahkamah Agung RI yang diucapkan pada tanggal 7 Desember 1998, melainkan baru merupakan konsep hasil musyawarah pada tanggal 9 Nopember 1998. oleh karena itu Mahkamah Agung RI menyatakan tidak ada putusan ganda.

Atas berbagai hal tersebut, Mahkamah Agung RI melakukan pemeriksaan terhadap jajaran pegawai struktural. Hasilnya adalah bahwa salah seorang pegawai diberi sanksi dalam bentuk teguran tertulis karena tidak memonitor pusat yang sudah dibuat dan lamban mengirimkan putusan disebabkan terdapat kekeliruan penulisan nama tetapi tidak segera dilaporkan kepada pimpinan.

4. Keanggotaan Ombudsman Republik Indonesia

Pengaturan tentang pesyaratan untuk menjadi anggota Ombudsman ditentukan dalam Pasal 19 UU No. 37/2008 yang menyatakan bahwa persyaratan untuk menjadi anggota Ombudsman adalah sebagai berikut :

- a. warga negara indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani
- d. sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 tahun dalam bidang hukum dan pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik
- e. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh);
- f. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik

- g. memiliki pengetahuan tentang ombudsman
- h. tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela ; dan
- j. tidak menjadi pengurus partai politik

Pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota ombudsman merupakan hal penting setidaknya karena 2 (dua) alasan, *Pertama*, ombudsman memiliki fungsi yang membutuhkan kualitas anggota yang baik, terutama integritas yang kokoh. Karena untuk dapat melakukan pengawasan pelayanan publik dengan baik maka anggota Ombudsman harus mempunyai kualitas dan integritas yang tidak meragukan.

Kedua, UU Ombudsman menyatakan bahwa Ombudsman bersifat mandiri. Agar dapat mandiri setidaknya pihak yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan adalah pihak yang dapat menjamin kemandirian tersebut, persyaratan dan pemberhentian diatur secara ketat dan mekanisme untuk mengangkat serta memberhentikan dilakukan dengan memenuhi prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dan sebagainya.

Persoalan siapa yang memiliki kewenangan untuk mengangkat anggota Ombudsman telah diatur secara tegas dalam Pasal 15 UU 37/2008, yang menyatakan bahwa Ketua, wakil ketua dan anggota ombudsman dipilih oleh DPR berdasarkan calon yang diusulkan presiden.

Masa jabatan untuk anggota Komisi Yudisial ditentukan selama masa 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹⁷⁸ Ketentuan

¹⁷⁸ Pasal 17 UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman republik Indonesia

tentang masa jabatan ini cukup realistis untuk melaksanakan tugas yang dibebankan. Masa jabatan yang tidak terlalu lama merupakan upaya untuk meminimalisir potensi penyalahgunaan kewenangan.

Anggota Ombudsman dilarang merangkap menjadi :

- a. Pejabat negara atau penyelenggara negara menurut peraturan perundang-undangan;
- b. Pengusaha;
- c. Pengurus atau karyawan BUMN atau BUMD;
- d. Pegawai negeri;
- e. Pengurus partai politik; atau
- f. Profesi lainnya¹⁷⁹

Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman berhenti dari jabatan :

- a. Berakhir masa jabatannya
- b. Mengundurkan diri;
- c. Meninggal dunia;¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ibid, Pasal 20 31 Ibid Pasal 22

¹⁸⁰ Ibid Pasal 32

Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik

A. Pengertian dan Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Oleh Huntington dan Nelson¹⁸¹ Partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Kelompok Belajar Partisipasi Bank Dunia merumuskan partisipasi masyarakat sebagai suatu proses melalui mana *stakeholder* mempengaruhi dan ikut berbagi (*share*) kontrol atas/terhadap prakarsa dan keputusan serta sumber daya pembangunan yang mempengaruhi mereka.¹⁸²

¹⁸¹ Samuel P. Huntington. dan Joan Nelson, 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta

¹⁸² Manajemen Prasarana dan Sarana Perkotaan (MPSP). 2002. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Pemrograman Pembangunan Prasarana dan Sarana Perkotaan (Modul Peserta), Pemkot Malang Bekerjasama dengan USAID 2002

Sherry Arnstein¹⁸³ dalam *A Ladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan. Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya.

Turun ke tingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated Power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga, kemitraan (*partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Tangga keempat sampai keenam mengindikasikan partisipasi semu. Terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Di tangga peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak sejatinya keputusan ada ditangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan. Di tangga konsultasi rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi dalam membuat peraturan perundang-undangan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajiban, melibatkan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan. Sementara di tangga informasi rakyat sekedar diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah rakyat apakah memahami pemberitahuan itu apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu.

¹⁸³ Lihat dalam Esmi Warassih. 2001 *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro; dan dalam Bimo Nugroho, 2001. *Partisipasi Rakyat Membuat UU*, Artikel Opini dalam Harian Kompas tanggal 1 Agustus 2002

Tangga ketujuh dan kedelapan, terapi dan manipulasi menunjukkan ketiadaan partisipasi. Di tangga terapi kelompok kebijakan masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindak lanjuti atau tidak. Paling sial di tangga manipulasi lembaga negara melakukan “pembinaan” terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.

Tabel: Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein¹⁸⁴

8	Kendali Masyarakat (<i>citizen control</i>)	<i>Degree of Citizen Power</i> (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi Kekuasaan (<i>Delegated Power</i>)	
6	Kemitraan (<i>Partnership</i>)	
5	Peredaman (<i>Placation</i>)	<i>Degree of Tokenism</i> (Semu)
4	Konsultasi (<i>Consultation</i>)	
3	Penginformasian (<i>Informing</i>)	<i>Nonparticipation</i> (Tidak Partisipatif)
2	Terapi (<i>Therapy</i>)	
1	Manipulasi (<i>Manipulation</i>)	

Terinspirasi pemikiran Arnstein, Wilcox (dalam Purwanto, 2005: 192) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis, yaitu (1) pemberian informasi; (2) konsultasi, (3) pembuatan keputusan bersama, (4) melakukan tindakan bersama, dan mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Menurut Wilcox, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat tergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat

¹⁸⁴ Lihat Rival G. Ahmad dkk, 2003. “Dari Parlemen ke Ruang Publik : Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif” dalam Jurnal Hukum *Jembera Edisi ke-2 tahun 2003*, diterbitkan oleh PSHK Jakarta, hal. 109

hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sudah sangat memadai.

Apabila digambarkan abstraksinya secara umum peran serta masyarakat dalam konteks penyelenggaraan negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 mengandung hak-hak dan kewajiban sebagai berikut :

- a. Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara;
- c. Hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara;
- d. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal melaksanakan haknya, dan apabila diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi atau saksi ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Hak-hak tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan mentaati norma sosial lainnya. Hal ini dikmaksudkan dalam rangka menghindari fitnah dan laporan yang tidak bertanggungjawab;
- f. Kesadaran hukum masyarakat dan penegak hukum dalam semangat yang interaktif, antara kesadaran hukum versi penguasa di satu sisi, dan perasaan hukum khususnya persepsi keadilan yang bersifat spontan dari masyarakat disisi lain.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seringkali

menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: *Pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat.; *Kedua*, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat semakin baik dan; *Ketiga*, meningkatkan kesadaran dan ketrampilan politik masyarakat.¹⁸⁵

Ada berbagai prinsip-prinsip pokok bagi terwujudnya partisipasi politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut adalah : 1. *guaranteed acces*; 2. *equality*; 3. *freedom to express opinion*; 4. *the notion of public good*; 5. *the democratic ideal*.¹⁸⁶

Irfan Islamy¹⁸⁷ menyatakan paling tidak ada 8 (delapan) manfaat yang akan dicapai jika melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, yaitu: *pertama*, masyarakat akan semakin siap untuk menerima dan melaksanakan gagasan pembangunan; *kedua*, hubungan masyarakat, pemerintah dan legislatif akan semakin baik; *ketiga*, masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi; *keempat*, masyarakat akan mempunyai kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerjasama dalam menangani tugas dan urusan publik.

Kelima, bila masyarakat telah memiliki kepercayaan, dan menerima ide-ide pembangunan maka mereka juga akan merasa ikut memiliki tanggungjawab untuk turut serta

¹⁸⁵ Alexander Abe, 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pambuan, hal. 90-91

¹⁸⁶ The People government The people Voice , *section I Framework and context : The Public and the public sphere* dalam Saifudin, 2009. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 93

¹⁸⁷ Irfan Islamy, 2004. "Membangun Masyarakat Partisipatif" artikel dalam Jurnal *Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret – Agustus 2004, hal. 3-9

mewujudkan ide-ide tersebut; *keenam*, mutu/kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil akan menjadi semakin baik karena masyarakat turut serta memberikan masukan; *ketujuh*, akan memperlancar komunikasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah dan; *kedelapan*, dapat memperlancar kerjasama terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit.

B. Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik

Dalam sebuah negara demokrasi, pada dasarnya semua warga negara berhak berpartisipasi baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan untuk mewakili aspirasi dan kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Paradigma birokrasi (administrasi negara) sebagai *center for public service* harus diikuti dengan deregulasi berbagai aturan, sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan efektif dan efisien. Tidak cukup hanya dengan itu, aparatur pemerintah juga harus mengubah paradigma dari penguasa birokrat menjadi pelayan masyarakat dengan memberikan pelayanan yang baik, memiliki perhatian yang humanis terhadap masyarakat sebagai *client*-nya, memberikan pelayanan yang efisien, tepat waktu serta dengan biaya murah sehingga mereka mendapat legitimasi dari masyarakat. Inilah berbagai persyaratan utama untuk mewujudkan cita *good governance* dalam konteks memperbesar partisipasi masyarakat. Karena tidak mungkin sebuah bangsa akan maju dengan cepat, tanpa partisipasi penuh dari warganya.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Perhatikan Dede Rosyada dkk, 2003. *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kerjasama ICCE UIN Jakarta dan Prenada Media, hal . 179 - 183

Partisipasi mempunyai makna penting terutama pada fungsinya. Fungsi pertama adalah sebagai sarana pembelajaran sukarela kepada masyarakat tentang berbagai masalah publik kemasyarakatan. Fungsi lain dari partisipasi adalah sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

Urgensi partisipasi dapat juga dapat dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implementasi peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pelayanan publik, maka dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama bagi pemerintah daerah akan memperoleh beberapa keuntungan diantaranya, yakni : (1) pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; (2) dapat mengembangkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya,serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, dan banyak lagi manfaat lain yang bisa dipetik yang akan berujung pada upaya mewujudkan *good governance*.

Menurut Lenvine¹⁸⁹ produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni : *pertama*, Responsivitas adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; *kedua*, 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; *ketiga*, akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Jaminan hak masyarakat dalam berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah ditegaskan dalam Pasal 39 UUPP, yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

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

¹⁸⁹ Pendapat Lenvine dikutip oleh AG. Subarsono, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 140-175

Idealnya birokrasi berperan dalam memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat dan masyarakat, untuk mengabdikan kepada kepentingan masyarakat atau kehendak rakyat. Bukanlah sebaliknya rakyat mengabdikan kepada kepentingan birokrasi.

Reformasi ternyata tak merubah birokrasi menjadi kekuatan profesional negara, terlebih ketika kecenderungan determinasi partai politik terhadap birokrasi tak juga sirna.

Jajak pendapat yang dilakukan *Harian Kompas* pada Bulan Maret 2007 memperkuat hasil penelitian ini, terungkap birokrasi gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya.¹⁹⁰

Ketidakpastian waktu menjadi problem bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa memakan waktu yang lama. Inilah fenomena yang dirasakan sebagian besar (62,9 %) responden. Menurut mereka berurusan dengan birokrasi selalu memakan waktu lama.

Selain ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya menjadi keluhan warga ketika berurusan dengan birokrasi. Tidak sedikit warga menyogok aparat birokrasi demi kelancaran urusannya. Dari fenomena ini lebih dari separuh bagian (58 %) responden menganggap aparat birokrasi gampang disuap.

Melihat masih buruknya kinerja birokrasi dalam pelayanan publik maka partisipasi atau peran serta masyarakat menjadi “pintu masuk” meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Adapun beberapa instrumen partisipasi yang bisa dikembangkan sebagaimana dikemukakan oleh Urban Institute dan USAID, antara lain¹⁹¹ :

¹⁹⁰ Lihat Publikasi hasil jajak pendapat Litbang Kompas di *Harian Kompas* Tanggal 5 Maret 2007

¹⁹¹ Lihat Erwan Agus Purwanto, 2005. “Pelayanan Publik Partisipatif” dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 176-228

1. Penerbitan *newsletter* secara reguler, misalnya mingguan, dua mingguan, atau bulanan yang berisi aktivitas-aktivitas penting menyangkut masalah pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah. *Newsletter* ini biasanya diberikan secara gratis kepada masyarakat luas dengan menempatkannya di tempat - tempat strategis yang mudah dijangkau, misalnya ditempat-tempat yang sering dikunjungi masyarakat.
2. Pertemuan warga dengan pemerintah dan DPRD yang dilakukan secara berkala.
3. Menggunakan media massa untuk melakukan konferensi pers, memberikan *press release*, dan mengundang wartawan untuk memberitakan penjelasan-penjelasan pemerintah mengenai isu-isu penting dalam masyarakat tau yang menyangkut masalah publik.
4. Membuka saluran kritik dan saran untuk pemerintah daerah, baik melalui surat, telepon, *e-mail* dan lain sebagainya.
5. Menerbitkan brosur-brosur pemberitahuan kepada masyarakat tentang pemerintah daerah, misalnya tentang organisasi dan fungsi pemerintah daerah yang dilengkapi dengan nomor telepon sehingga masyarakat dapat melakukan kontak langsung dengan pejabat pemerintah.
6. *Talk show* atau wawancara melalui TV atau radio lokal untuk membahas masalah-masalah lokal yang ada di daerah.
7. Publik *hearing* dengan berbagai topik, misalnya masalah pembiayaan pelayanan publik, kualitas pelayanan publik dan lain sebagainya.
8. Membentuk semacam lembaga perwakilan yang menampung aspirasi anak-anak muda dan menggunakan forum ini untuk mendiskusikan masalah demokrasi dan lain-lain yang harus dikembangkan dalam negara demokratis.

9. Mengadakan festival daerah sebagai sarana untuk mengintegrasikan masyarakat dengan cara berkumpul dan mendiskusikan masalah-masalah daerah.
10. Membentuk tim khusus di pemerintah daerah untuk menangani masalah peningkatan partisipasi masyarakat.
11. Membuat forum “Anda bertanya Kami menjawab” yang diterbitkan di media massa lokal untuk berinteraksi dengan masyarakat tentang keluhan dan masalah yang dihadapi masyarakat.
12. Melakukan survai untuk menjaring aspirasi masyarakat.
13. Membentuk program-program kemitraan bersama masyarakat dengan fokus utama mencari cara memecahkan masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh masyarakat.
14. Membuat *Citizen* dan *LSM Charter*, yaitu kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat atau LSM untuk melakukan aktivitas bersama guna memecahkan masalah yang dihadapi pemerintah dan masyarakat.
15. Membuat mekanisme untuk menyediakan dana bagi program-program yang muncul atas inisiatif masyarakat.

Salah satu solusi yang banyak dikembangkan dan terbukti merubah wajah pelayanan publik menjadi lebih baik adalah dengan pelembagaan kontrak pelayanan (*service Charter*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁹²

Urgensi kontrak pelayanan dipicu oleh beberapa pertimbangan. *Pertama*, untuk memberikan kepastian pelayanan meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan; *Kedua*, memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, serta *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan;

¹⁹² Puskesmas Bendo Kota Blitar adalah Salah satu daerah yang cukup berhasil merubah pelayanan publik dengan memakai kontrak pelayanan.

Ketiga, untuk mempermudah pengguna layanan, warga dan *stakeholders* lainnya dalam mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan; *Keempat*, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja pelayanan; *Kelima*, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan, serta warga dan *stakeholders* lainnya.

Kusumasari menyebutkan Ada beberapa keuntungan melakukan pelembagaan kontrak pelayanan antara lain adalah¹⁹³ :

- a. Mendorong perubahan struktur birokrasi seperti perubahan prosedur pelayanan dan posisi pengguna jasa;
- b. Pengguna jasa layanan, *civil society organisation* (CSO) dan media massa dapat melakukan peran kontrol dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena adanya mekanisme komplain apabila pelayanan publik tidak sesuai dengan standar;
- c. Mendorong perubahan mindset dan perilaku aparat birokrasi menjadi lebih berorientasi kepada kepentingan publik;
- d. Fisibilitas tinggi karena karena melibatkan partisipasi dan aspirasi masyarakat, LSM ,dan DPRD dalam menyusun prosedur, peraturan dan standar kinerja pelayanan.
- e. Melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang mapun sikap arogansi aparat birokrasi terhadap pengguna jasa;
- f. Adanya transparansi waktu, biaya dan prosedur pelayanan;

¹⁹³ Bevaola Kusumasari, 2005. "Kontrak Pelayanan dalam Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia" dalam Erwan A. Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo, 2005. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta : Penerbit Gava Media, hal. 87-98

- g. Adanya kejelasan SDM yang menangani suatu pelayanan dan kualitas SDM yang lebih baik;
- h. Menciptakan etika dan budaya pelayanan yang menempatkan pengguna jasa sebagai subyek pelayanan.

Sedangkan kelemahan kontrak pelayanan antara lain :

- a. Proses dialog antara institusi pelayanan dan *stakeholders* dalam penentuan kontrak pelayanan yang responsif terkadang membutuhkan waktu yang cukup panjang.
- b. Kemampuan *official* dimasing-masing institusi berbeda-beda sehingga amat sulit mencari model yang rigid yang dapat diaplikasikan untuk semua daerah.

Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik

A. Pemicu Sengketa dalam Pelayanan Publik

Konflik atau sengketa adalah suatu fenomena yang universal dan dapat dijumpai pada setiap masyarakat. Ketika konflik atau sengketa muncul diantara individu atau kelompok dalam masyarakat, maka pada saat itu dibutuhkan adanya hukum.

Seringkali sengketa disamakan dengan konflik, tetapi ada pandangan yang menyatakan bahwa sengketa berbeda dengan konflik. Nader dan Todd¹⁹⁴ membedakan pengertian *conflict* (perselisihan) dan *dispute* (sengketa), bahkan *conflict* (perselisihan) dapat dibedakan antara *preconflict* (praperselisihan) dan *conflict* (perselisihan). Menurut Nader dan Todd, konflik adalah perselisihan yang hanya melibatkan kedua pihak saja (diadik), sedangkan sengketa merupakan perselisihan antara dua pihak atau lebih yang bersifat terbuka dan penyelesaiannya melibatkan pihak ketiga.

¹⁹⁴ Laura Nader & Harry F Todd, *The Disputing Process Law in ten Societies*. Columbia University Press, New York, 1978, hal. 14 - 15

Menurut Nurjaya,¹⁹⁵ konflik sebagai sebuah fenomena yang universal tidaklah muncul dengan serta merta tanpa didahului oleh sebab-sebab yang jelas, paling tidak sumber lahirnya konflik dari persoalan-persoalan berikut :

1. Pemanfaatan dan distribusi sumber daya alam sebagai pendukung kehidupan manusia (*natural resource control and distribution*).
2. Ekspansi batas wilayah kehidupan suatu kelompok masyarakat (*teritoriality expansion*).
3. Kegiatan ekonomi masyarakat (*economics activities*); dan
4. Kepadatan penduduk (*density of population*).

Sementara dalam konteks pelayanan publik, maka sengketa dalam pelayanan publik muncul akibat adanya maladministrasi yang dilakukan oleh pihak pemberi pelayanan. Maladministrasi menurut Pasal 1 Angka 3 Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Menurut klafikasi Crossman, bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tinadakan tidak layak, jahat, kejam dan semena-mena.

¹⁹⁵ I Nyoman Nurjaya, 2000. "Konflik Dan Budaya Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat: Perspektif Antropologi Hukum" *Makalah* disampaikan dalam Lokakarya Belajar Bersama Mengelola Konflik Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, LATIN dan BSPKEMALA, 10-13 Maret 2000, Jember.

Bentuk bentuk maldaminstrasi yang lebih rinci dapat ditemukan dalam buku Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia (Sunaryati, dkk:2003:18-22) terdiri dari dua puluh kategori. Dalam hal ini dapat diklasifikasikan menjadi enam kelompok berdasarkan kedekatan karakteristik.¹⁹⁶

Kelompok pertama adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalikan kewajiban.

1. Penundaan Berlarut

Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ngulur waktu tanpa alasan yang jelas dan masuk akal sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.

2. Tidak Menangani

Seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

3. Melalaikan Kewajiban

Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi kewajiban dan tanggung jawabnya.

Kelompok kedua adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari

¹⁹⁶Lihat C. F. G. Sunaryati Hartono, dkk, 2003. *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, hlm. 18-22

persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.

1. Persekongkolan

Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.

2. Kolusi dan Nepotisme

Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

3. Bertindak Tidak Adil

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

4. Nyata-nyata Berpihak

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

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

1. Pemalsuan

Dalam proses pemberian pelayanan umum seorang pejabat publik meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

2. Pelanggaran Undang-Undang

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

3. Perbuatan Melawan Hukum

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

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

1. Diluar Kompetensi

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

2. Tindak Kompeten

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

3. Intervensi

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

4. Penyimpangan Prosedur

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

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

1. Bertindak Sewenang-wenang

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

2. Penyalahgunaan Wewenang

Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang

tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.

3. Bertindak Tidak Layak/Tidak Patut.

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

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

1. Permintaan Imbalan Uang/Korupsi

a. Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semetinya dia lakukan (secara Cuma-Cuma) karena merupakan tanggung jawabnya.

b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan secara baik kepada masyarakat yang memerlukan.

2. Penguasaan Tanpa Hak

Seorang pejabat publik menguasai sesuatu (yang bukan milik atau kepunyaannya) secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.

3. Pengelapan Barang Bukti

Seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakkan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang menjadi bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang

bukti tersebut (misalnya setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Konflik–konflik dalam masyarakat mengalami suatu proses dan melalui tahapan–tahapan sebagaimana dijelaskan Nader dan Todd¹⁹⁷ sebagai berikut :

1. Pada tahap pertama. Konflik berawal dari munculnya keluhan-keluhan (*grievance*) dari salah satu pihak terhadap pihak lain (individu atau kelompok) karena pihak yang mengeluh merasa haknya dilanggar, diperlakukan secara tidak wajar, kasar, dipersalahkan, diinjak harga dirinya, dirusak nama baiknya, dilukai hatinya, dll. Kondisi awal seperti ini disebut sebagai tahapan pra-konflik (*pre conflict stage*) yang cenderung mengarah kepada konfrontasi yang bersifat monadik (*monadic*).
2. Pada tahap kedua, apabila kemudian pihak yang lain menunjukkan reaksi negatif berupa sikap yang bermusuhan atas munculnya keluhan dari pihak pertama, maka kondisi ini meningkat eskalasinya menjadi situasi konflik (*conflict stage*) sehingga konfrontasi berlangsung secara diadik (*diadic*).
3. Pada tahap ketiga, apabila konflik antar pihak-pihak tersebut ditunjukkan dan dibawa kearena publik (masyarakat) dan kemudian diproses menjadi kasus perselisihan dalam institusi penyelesaian sengketa, maka situasinya telah meningkat menjadi sengketa (*dispute stage*) dan konfrontasi antar pihak-pihak yang berselisih menjadi triadik (*triadic*).

Secara garis besar, penyelesaian konflik dalam masyarakat dapat digolongkan kedalam dua jalur, yaitu melalui pengadilan dan diluar pengadilan.

Dilihat dari sisi pelaksanaan “fungsi” dan “perannya” lembaga peradilan masih memiliki kesenjangan antara

¹⁹⁷ Nader & Todd, Op. Cit, hal. 14-15

harapan dengan kenyataan. *Pertama*, lembaga peradilan sebagai organisasi “birokrasi” yang diharapkan memberikan manfaat dan keuntungan bagi individu dan masyarakat, dalam kenyataan seringkali birokrasi merupakan penghambat terhadap kebebasan, spontanitas dan kemajuan sosial. *Kedua*, lembaga peradilan merupakan lembaga yang “terbuka untuk umum” yang berarti proses peradilan akan berlangsung secara jujur, adil karena adanya “kontrol” dari masyarakat. Di dalam kenyataannya lembaga peradilan menjadi komunitas yang tertutup, sangat “peka” terhadap kritik serta kecurigaan terhadap orang luar (*outsider*). *Ketiga*, pengadilan memikul tugas menegakkan hukum dan ketertiban untuk tujuan ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kenyataan hanya kelompok tertentu seperti *business-man*, tuan tanah, korporasi, orang kaya dan “mesin-mesin politik” yang memperoleh perlakuan lebih menguntungkan ketimbang *customer*, petani kecil, pengusaha lemah dan rakyat miskin, menerima perlakuan yang tidak menguntungkan. *Keempat*, meskipun pengadilan merupakan lembaga yang “bebas dan merdeka” tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain, didalam kenyataan, dominasi pendekatan stabilitas dan keamanan merupakan tekanan yang sulit dielakkan dalam memberikan dan kebenaran. Slogan lembaga peradilan adalah benteng terakhir keadilan dan demokrasi hanya sekedar mitos kosong karena dalam kenyataan pengadilan cenderung “menumpulkan” kemungkinan terjadinya perubahan dan mempertahankan status quo.¹⁹⁸

Persolan yang muncul di dunia peradilan tampaknya tidak hanya terjadi di Indonesia, tapi sudah mendunia. Sebagai contoh Inggris. Sistem peradilan Inggris dianggap “*delay and expensive*” (lambat dan mahal), sehingga penyelesaian perkara yang dihasilkan dianggap putusan yang tidak adil (*injustice*).

¹⁹⁸ I.S. Soesanto, *Kajian Sosiologis terhadap Lembaga Pengadilan*, Makalah pertemuan Asosiasi Pengajar Sosiologi Hukum, Kudus, 1995

Bahkan muncul kritik yang mengatakan “*civil procedure was neither efficient no fair*” (proses perdata dianggap tidak efisien dan tidak adil).

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau litigasi dianggap tidak efektif dan efisien, sehingga memaksa pihak-pihak yang bersengketa menempuh cara-cara alternatif diluar pengadilan untuk menyelesaikan sengketa. Namun pada satu sisi masih dibenarkan pandangan yang berpendapat, bahwa badan peradilan merupakan katup penekan (*pressure valve*) atas pelanggaran hukum dalam masyarakat demokrasi, bahkan peradilan masih diakui kedudukan, fungsi, peran dan kewenangannya dalam masyarakat¹⁹⁹

Menurut Nader dan Todd²⁰⁰ ada beberapa kemungkinan penyelesaian sengketa yang digunakan oleh masyarakat di dunia. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa itu dapat berupa : Ajudikasi (*ajudication*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*), negosiasi (*negotiation*), paksaan (*coercion*), penghindaran (*avoidance*) dan membiarkan saja (*lumping it*).

Ajudikasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang mempunyai kewenangan untuk campur tangan dan mengambil serta melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan tanpa memperhatikan apakah pihak-pihak yang bersengketa menghendaki atau tidak. *Arbitrase* adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa. *Mediasi* adalah bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak-pihak yang bersengketa dalam mencapai persetujuan.

Bentuk-bentuk penyelesaian tersebut diatas merupakan penyelesaian yang melibatkan pihak ketiga untuk ikut membantu di dalamnya. Sedangkan jika penyelesaian sengketa

¹⁹⁹ M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai sistem peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 153

²⁰⁰ Laura Nader & Harry F Todd, *loc. cit*

hanya melibatkan pihak-pihak pihak yang bersengketa saja, tanpa melibatkan pihak ketiga, maka penyelesaian sengketa itu disebut sebagai negosiasi. Dalam negosiasi, penyelesaian sengketa itu tidak berdasarkan peraturan yang ada, melainkan berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.

Di samping itu ada penyelesaian sengketa yang hanya dilakukan oleh satu pihak saja. *Membiarkan saja* merupakan cara penyelesaian sengketa tanpa melakukan upaya apapun oleh salah satu pihak yang merasa dirugikan. *Penghindaran* adalah cara penyelesaian sengketa dengan melakukan pembatasan atau pemutusan hubungan sosial oleh salah satu pihak terhadap pihak lawan. *Pemaksaan* adalah cara penyelesaian sengketa berupa memaksakan hasil akhir oleh salah satu pihak terhadap pihak lawan, yang sering dilakukan dengan berbagai ancaman atau penggunaan kekuatan terhadap pihak lawan.

B. Mekanisme Pengaduan Terhadap Maladministrasi dalam Pelayanan Publik

Selama ini respon publik belum mendapat perhatian dari penyelenggara pelayanan publik. Belum ada saluran yang mudah bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atas pelayanan publik yang diterimanya. Belum ada mekanisme yang transparan dalam pengelolaan respons publik tersebut. Juga belum nampak ada peluang agar respon publik dapat mempengaruhi pembuatan keputusan dalam pelayanan publik.

Masyarakat yang tidak puas atas pelayanan publik yang diterimanya tetapi tidak berdaya untuk mencari alternatif pelayanan publik yang lain biasanya akan diam saja atau akan melakukan pengajuan keluhan. Pengajuan keluhan itu sering diwujudkan dalam bentuk protes sporadic, misalnya demonstrasi menggugat institusi pelayanan publik, melalui surat pembaca media massa, dan protes publik dalam berbagai event. Pengajuan keluhan dengan cara seperti ini kadang-

kadang mampu memperkuat posisi masyarakat dalam negosiasi dengan institusi penyelenggara pelayanan publik. Kadang-kadang berhasil dicapai kesepakatan-kesepakatan positif untuk perbaikan sistem pelayanan publik. Tetapi lebih sering negosiasi itu hasilnya nihil.²⁰¹

Mekanisme pengelolaan keluhan adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik untuk memfasilitasi, mengakomodasi dan mengelola keluhan masyarakat atas pelayanan publik yang diterimanya. Mekanisme komplain merupakan suatu sistem, lebih dari sekedar saluran atau prosedur pengajuan, perangkat organisasi, mekanisme transparansi pengelolaan komplain, media partisipasi konsumen dan perangkat pemberdayaan masyarakat.

Penyelenggara pelayanan publik Selama ini baru sekedar menyediakan saluran pengajuan keluhan atau pengaduan. Keluhan atau pengaduan biasanya ditangani oleh satu bagian khusus yang menangani pengaduan pada suatu institusi. Bagian pengaduan bertugas menyampaikan pengaduan masyarakat tersebut pada bagian teknis lainnya untuk mendapatkan respons atau penyelesaian. Sifat pengaduan yang diperkenankan biasanya adalah pengaduan teknis seperti keluhan atas kualitas pelayanan publik yang diterimanya.

Penanganan keluhan yang tersedia umumnya masih belum mampu mendukung terjadinya pengajuan keluhan yang efektif, mudah dan murah dari konsumen pelayanan publik. Beberapa hal yang ditemukan berdasarkan pengamatan adalah:²⁰²

1. Kewenangan bagian pengaduan hanya menerima pengaduan semata. Bagian ini menjadi subordinate dari

²⁰¹ Forum Kajian Ambtenaar Provinsi Jawa Timur, 2006. "Pelayanan Publik, dari Dominasi ke Partisipasi" dalam Suparto Wijoyo, 2006. *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 92

²⁰² Sad Dian Utomo dan Ilham Cendekia, 2005. *Mekanisme Komplain : Pendekatan Untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas*, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama PATTIRO dengan AusAID, hlm. 21-23

manajemen di institusi penyelenggara pelayanan publik. Artinya bagian pengaduan bukan merupakan bagian yang memiliki kewenangan membuat keputusan.

2. Jenis pengaduan yang diperkenankan umumnya hanya bersifat keluhan teknis. Masyarakat konsumen tidak dapat mengadukan masalah-masalah yang berkaitan dengan dugaan tindak pidana penyelewengan ataupun korupsi.
3. Lemahnya mekanisme di internal institusi publik mencegah adanya pungutan dalam pengaduan konsumen. Berkembangnya biaya tidak resmi akan membebani masyarakat.
4. Institusi pelayanan publik biasanya tidak bersifat proaktif dalam mendorong/memberdayakan masyarakat untuk memberi respons. Institusi pelayanan publik umumnya belum menganggap penting respons publik atas pelayanannya.
5. Transparansi dalam penanganan keluhan yang tersedia masih sangat terbatas. Tidak cukup tersedia informasi mengenai prosedur pengaduan, pihak yang bertanggung jawab atas permasalahan yang dihadapi dan proses penyelesaiannya. Ketiadaan transparansi tersebut meliputi tiadanya budaya transparansi dari aparat pelayanan publik dan tidak memadainya sistem transparansi.
6. Jika masyarakat atau konsumen tidak puas terhadap penyelenggara pelayanan publik atas penanganan keluhan yang dilakukannya, masyarakat tidak dapat melakukan apa-apa. Ketidakpuasan tersebut sebenarnya dapat ditindaklanjuti dengan pengajuan gugatan melalui pengadilan, misalnya dengan *class action*. Tetapi cara tersebut tidak mudah dan murah bagi konsumen kebanyakan.
7. Institusi pelayanan publik belum banyak yang mengakui hak partisipasi dari masyarakat (konsumen). Masyarakat belum dapat terlibat dalam proses pengawasan dan

pengusulan pelayanan publik. Karena itu, institusi penyelenggara pelayanan publik sering tidak memperlihatkan perlunya mekanisme komplain.

8. Kurangnya sikap budaya akomodatif, apresiatif dan responsif dari para aparat penyelenggara pelayanan publik terhadap masyarakat yang mengajukan komplain. Institusi penyelenggaraan pelayanan publik wajib menerapkan “budaya pelayanan” budaya “pamong praja/penguasa”.
9. Perlunya lembaga semacam *ambudsman* mandiri dan independent untuk mengelola setiap keluhan agar masyarakat dapat mengajukan keluhan secara efektif, mudah dan murah.

Berangkat dari berbagai problematik tersebut diatas, maka dukungan hukum diperlukan agar mekanisme komplain berjalan efektif dan terjangkau oleh seluruh lapisan pelayanan publik. dukungan hukum yang dibuthkan adalah keberadaan aturan yang secara jelas memberikan hak kepada masyarakat penerima layanan untuk pengajuan keluhan. Dalam kaitan inilah UUPP memberikan jaminan sebagai berikut:

Pasal 40

- (1) Masyarakat berhak mengajukan penyelenggara pelayanan publik kepada Penyelenggara, ombudsmen, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/ atau melanggar larangan; dan

- b. *Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.*

Pasal 42

- (1) *Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya.*
- (2) *Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengaduan menerima pelayanan.*
- (3) *Pengaduan disampaikan secara tertulis memuat:*
 - a. *Nama dan alamat lengkap,*
 - b. *Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian materiil atau immateriil yang diderita;*
 - c. *Permintaan penyelesaian yang diajukan; dan*
 - d. *Tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan.*
- (4) *Pengaduan dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya sebagaimana dimaksud pada ayat (3).*
- (5) *Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.*

Pasal 43

- (1) *Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) dapat disertai dengan bukti-bukti sebagai pendukung pengaduannya.*
- (2) *Dalam hal pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya.*

C. Penyelesaian Sengketa Pelayanan Melalui Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Dewasa ini, diberbagai belahan dunia eksistensi ombudsman mulai dipertimbangkan oleh banyak pihak, bahkan di negara yang penegakan hukumnya sudah relatif lebih maju seperti Amerika Serikat, “*new design*” ombudsman sangat serius dipertimbangkan, baik untuk tingkat lokal maupun untuk tingkat nasional.

Bangsa Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada Ombudsman untuk menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.²⁰³

Pasal 46 UUPP menegaskan mekanisme penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman sebagai berikut:

- (1) *Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang ini.*
- (2) *Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara.*
- (3) *Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hirarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.*
- (4) *Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang undang ini di undangkan.*
- (5) *Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsoliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.*

²⁰³ Lihat Pasal 8 ayat (1) huruf e UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

- (6) *Penyelesaian pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh perwakilan ombudsman di daerah.*
- (7) *Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan ombudsman.*

Mediasi merupakan bantuan dari pihak ketiga dalam suatu proses negosiasi, namun pihak ketiga (mediator) tersebut tidak ikut serta mengambil keputusan. Beberapa hal yang terdapat dalam mediasi antara lain adanya proses negosiasi dengan dibantu oleh mediator agar terpenuhinya prosedur prosedur negosiasi yang efektif, adanya intervensi pihak ketiga yang menjadi mediator.²⁰⁴

Dalam proses negosiasi untuk memecahkan masalah melalui pihak luar yang tidak memihak dan netral yang akan bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu menemukan solusi dalam menyelesaikan sengketa tersebut secara memuaskan bagi kedua belah pihak. Pihak ketiga yang membantu menyelesaikan sengketa tersebut disebut dengan “Mediator”. Pihak mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa tersebut, melainkan hanya berfungsi untuk membantu dan menemukan solusi terhadap para pihak yang bersengketa tersebut. Pengalaman, kemampuan dan integritas dari pihak mediator tersebut diharapkan dapat mengefektifkan proses negosiasi di antara para pihak yang bersengketa.

Akan tetapi di samping harapan digantungkan kepada pengalaman, kemampuan dan integritas dari pihak mediator (komisioner ombudsman), kedudukan mediator sebagai pihak penengah itu saja sudah sangat membantu penyelesaian sengketa tersebut. Sebab, jika pihak ketiga yang netral tidak

²⁰⁴ Hadimulyo, 1997. *Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Peradilan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 35

ikut terlibat, maka di antara para pihak akan terjadi saling mencurigai, salah pengertian, salah persepsi, kurang komunikasi, bersikap emosi, bersikap menang-kalah dan sebagainya.

Proses penyelesaian sengketa lewat mediasi ini juga sangat efektif bagi sengketa-sengketa yang melibatkan banyak pihak atau melibatkan masyarakat, semisal sengketa dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan sebagainya. Sebab, dengan memakai tenaga mediator tersebut, orang tidak perlu harus ramai-ramai ke pengadilan atau sendiri-sendiri dalam menyelesaikan sengketa yang bersangkutan. Adapun yang merupakan kewajiban dan tugas dari suatu mediasi dapat digolongkan ke dalam 4 (empat) tahap sebagai berikut :²⁰⁵

Tahap Pertama: Menciptakan forum.

Dalam tahap ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- (a) Rapat Gabungan.
- (b) Statement Pembukaan oleh Mediator, dalam hal ini yang dilakukan adalah:
 - (i) Mendidik para pihak.
 - (ii) Menentukan aturan main pokok.
 - (iii) Membina hubungan dan kepercayaan.
- (c) *Statement* para pihak, dalam hal ini yang dilakukan adalah:
 - (i) Dengar pendapat (hearing).
 - (ii) Menyampaikan dan klarifikasi informasi.
 - (iii) Cara-cara Interaksi.

²⁰⁵ Gary Goodpaster, 1993. *Negotiating and Mediating*, Jakarta: Elips Project, hlm. 247

Tahap Kedua : Mengumpulkan dan membagi-bagi informasi.

Dalam tahap ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan adalah:

Mengadakan rapat-rapat terpisah, untuk :

- (a) Mengembangkan informasi selanjutnya.
- (b) Mengetahui lebih mendalam keinginan para pihak.
- (c) Membantu para pihak untuk dapat mengetahui kepentingannya.
- (d) Mendidik para pihak tentang cara tawar menawar penyelesaian masalah.

Tahap Ketiga: Pemecahan Masalah.

Dalam tahap III ini, yang dilakukan oleh mediator adalah

Rapat bersama atau lanjutan rapat terpisah, dengan tujuan untuk:

- (a) Menetapkan agenda.
- (b) Kegiatan pemecahan masalah.
- (c) Memfasilitasi kerja sama.
- (d) Identifikasi dan klarifikasi isu dan masalah.
- (e) Mengembangkan alternatif dan pilihan-pilihan.
- (f) Memperkenalkan pilihan-pilihan tersebut.
- (g) Membantu para pihak untuk mengajukan, menilai dan memprioritaskan kepentingan-kepentingannya.

Tahap Keempat : Pengambilan keputusan.

Dalam tahap ini, kegiatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- (a) Rapat-rapat bersama.
- (b) Melokalisir pemecahan masalah dan mengevaluasi pemecahan masalah.
- (c) Membantu para pihak untuk memperkecil perbedaan-perbedaan.

- (d) Mengkonfirmasi dan klarifikasi kontrak.
- (e) Membantu para pihak untuk membandingkan proposal penyelesaian masalah dengan alternatif di luar kontrak.
- (f) Mendorong para pihak untuk menghasilkan dan menerima pemecahan masalah.
- (g) Mengusahakan formula pemecahan masalah yang win-win dan tidak hilang muka.
- (h) Membantu para pihak untuk mendapatkan pilihannya.
- (i) Membantu para pihak untuk mengingat kembali kontraknya.

Institusi hukum yang disebut dengan mediasi itu banyak keunggulannya. Diantara keunggulan-keunggulan dari mediasi tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Relatif lebih murah dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.
- (2) Adanya kecenderungan dari pihak yang bersengketa untuk menerima dan adanya rasa memiliki putusan mediasi.
- (3) Dapat menjadi dasar bagi para pihak yang bersengketa untuk menegosiasi sendiri sengketa-sengketa di kemudian hari.
- (4) Terbukanya kesempatan untuk menelaah masalah-masalah yang merupakan dasar dari suatu sengketa.
- (5) Membuka kemungkinan adanya saling kepercayaan di antara pihak yang bersengketa, sehingga dapat dihindari rasa bermusuhan dan dendam.²⁰⁶

Disamping kelebihan-kelebihan dari pemilihan sengketa alternatif berupa mediasi, instansi mediasi ini juga ada kelemahannya. Di antara kelemahan-kelemahan tersebut adalah sebagai berikut:

²⁰⁶ Munir Fuady, 2000. *Arbitrase Nasional, Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 50

- (1) Bisa memakan waktu yang lama.
- (2) Mekanisme eksekutif yang sulit. Karena cara eksekusi putusan hanya seperti kekuatan eksekusi suatu kontrak.
- (3) Sangat digantungkan dari itikad baik para pihak untuk menyelesaikan sengketa sampai selesai.
- (4) Mediasi tidak akan membawa hasil yang baik terutama jika informasi dan kewenangan tidak cukup diberikan kepadanya.
- (5) Jika *lawyer* tidak dilibatkan dalam proses mediasi, kemungkinan adanya fakta-fakta hukum yang penting yang tidak disampaikan kepada mediator, sehingga putusannya menjadi bias.

Disamping itu, beberapa syarat diperlukan agar suatu proses mediasi dapat berfungsi dengan baik. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

- (i) Adanya kekuatan tawar menawar yang seimbang antara para pihak.
- (ii) Para pihak menaruh harapan terhadap hubungan di masa depan.
- (iii) Terdapatnya banyak persoalan yang memungkinkan terjadinya pertukaran (*trade offs*).
- (iv) Adanya urgensi untuk menyelesaikan secara cepat.
- (v) Tidak adanya rasa permusuhan yang mendalam atau yang telah berlangsung lama di antara para pihak.
- (vi) Apabila para pihak mempunyai pendukung atau pengikut, mereka tidak memiliki pengharapan yang banyak dan dapat dikendalikan.
- (vii) Membuat suatu preseden atau mempertahankan hak tidak lebih penting dibandingkan dengan penyelesaian sengketa yang cepat.

(viii) Jika para pihak berada dalam proses litigasi, maka kepentingan-kepentingan pelaku lainnya, seperti pengacara atau penjamin tidak diberlakukan lebih baik dibandingkan dengan mediasi.²⁰⁷

Sebagaimana diketahui bahwa antara masing-masing bentuk penyelesaian sengketa alternatif, maka satu sama lain tersebut saling berhubungan bahkan seringkali satu penyelesaian sengketa memiliki ciri-ciri beberapa bentuk alternatif sekaligus. Misalnya kita dapati apa yang disebut dengan “Med Arb” yang merupakan kombinasi antara bentuk mediasi dan arbitrase. Dengan bentuk Med Arb ini, maka pihak penengah semula bertugas sebagai mediasi, akan tetapi jika penyelesaian secara mediasi tidak berhasil, maka dia juga diberikan tugas sebagai arbitrase.

Sedangkan yang dimaksud dengan konsoliasi adalah usaha yang dilakukan oleh pihak ketiga yang bersifat netral, untuk berkomunikasi dengan pihak-pihak yang bersengketa secara terpisah, dengan tujuan untuk mengurangi tegangan dan mengusahakan kerah tercapainya persetujuan untuk berlangsungnya suatu proses penyelesaian sengketa.²⁰⁸

Seperti juga mediator, tugas dari konsiliasi hanya sebagai pihak fasilitator untuk melakukan komunikasi di antara pihak sehingga dapat diketemukan solusi oleh para pihak sendiri. Dengan demikian pihak konsiliasi hanya melakukan tindakan-tindakan seperti mengatur waktu dan tempat pertemuan para pihak, mengarahkan subjek pembicaraan, membawa pesan dari satu pihak kepada pihak lain jika pesan tersebut tidak mungkin disampaikan langsung atau tidak mau bertemu muka langsung, dan lain-lain. Selanjutnya pihak mediator juga melakukan hal-hal yang dilakukan konsiliasi, tetapi juga melakukan lebih jauh dari itu. Sebab, pihak media-

²⁰⁷ Agnes M. Toar dkk, 1995. *Arbitrase di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 17

²⁰⁸ Hadimulyo, Op. Cit, hlm. 31

tor dapat juga menyarankan jalan keluar atau proposal penyelesaian sengketa yang bersangkutan, hal mana paling tidak secara teoritis, tidak ada dalam kewenangan pihak konsiliator.

D Penyelesaian Sengketa Pelayanan Publik Melalui Pengadilan

Disamping dapat diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan (non litigasi), sengketa pelayanan publik juga dapat diselesaikan melalui pengadilan litigasi). Pasal 51, 52 dan Pasal 53 UUPP menyatakan sebagai berikut:

Pasal 51

Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara.

Pasal 52

- (1) Dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang- Undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan.*
- (2) Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan omnudsman dalatau penyelenggara.*
- (3) Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 53

- (1) Dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang.*

(2) *Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara.*

Mencermati konstruksi rumusan tersebut diatas maka pengaduan terhadap penyelenggara pelayanan publik mengandung berbagai dimensi, yakni dimensi administratif, dimensi perdata dan berdimensi pidana, sehingga terhadap penyelenggara pelayanan publik dapat dijatuhkan sanksi administratif, sanksi perdata dan/atau sanksi pidana.

Dalam menyelesaikan masalah hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik akan dapat berjalan dengan baik jika ada independensi dalam penyelenggaraan peradilan.

Bagir Manan menyebutkan bahwa ada beberapa alasan peradilan harus mandiri, antara lain: (1) kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi tegaknya paham negara berdasarkan konstitusi yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi; (3) kekuasaan kehakiman yang mandiri diperlukan untuk menjamin netralitas terutama apabila sengketa terjadi antara warga negara dengan negara/pemerintah; (4) penyelesaian sengketa hukum oleh kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan dasar bagi berfungsi sistem hukum dengan baik.²⁰⁹

Bagi Jimly Asshiddiqie²¹⁰ dalam kegiatan bernegara kedudukan hakim pada pokoknya bersifat sangat khusus. Dalam hubungan kepentingan yang bersifat triadik antara negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat madani (*civil society*), kedudukan hakim haruslah berada ditengah. Demikian

²⁰⁹ Bagir Manan, 2002. "Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggungjawab" dalam Tim LeIP 2002. *Andai Saya Terpilih: Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA*, Jakarta: LeIP, hlm. 13-24

²¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Kontitusi Press, hlm. 47

pula dalam hubungan antara negara dan warga negara, hakim harus berada diantara keduanya secara seimbang. Jika negara dirugikan oleh warga negara, karena warga melanggar hukum negara, maka hakim harus memutus hal itu dengan adil. Jika negara dirugikan oleh keputusan-keputusan negara, baik melalui perkara tata usaha negara maupun perkara yang merupakan pengujian peraturan hakim juga memutus dengan adil, begitu juga dalam perkara antar warga negara maupun dengan lembaga dalam soal keperdataan hakim juga harus memutus dengan seadil-adilnya pula. Sehingga hakim dan kekuasaan kehakiman memang harus ditempatkan sebagai cabang kekuasaan yang tersendiri.

Keberadaan kekuasaan kehakiman yang mandiri telah dijustifikasi oleh ketentuan-ketentuan baik dalam jangkauan yang bersifat internasional. Tidak bisa dibantah lagi gagasan kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan gagasan yang telah diakui secara global dan universal sebagai bagian dari HAM. Peningkaran terhadap gagasan kekuasaan kehakiman yang mandiri sama saja dengan peningkaran nilai-nilai HAM.

Ada beberapa instrumen hukum internasional yang menyebutkan tentang pentingnya inpendensi kekuasaan kehakiman, instrumen-instrumen tersebut antara lain: (1) *Universal Declaration of Human Right*; (2) *International Covenant On Civil and Political Right (ICCPR)*; (3) *Vienna Declaration and Programme for Action 1993*; (4) *International Bar Association Code of Minimum Standarts of Judicial Independence, New Delhi 1982*; (5) *Universal Declaration on the Independence of Justice* , Montreal 1983; dan (6) *Beijing Statement of Principles of the Independence of Judiciary in the Law Asia Region, 1995*.²¹¹

²¹¹Tim KRHN dan LeIP, 1999. *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: LeIP hlm. 3; perhatikan juga Adnan Buyung Nasution dan A. Patra M. Zen (penyunting), 2006. *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: diterbitkan atas kerjasama YOI, YLBHI dan KKAA

Tabel 1:
Pengertian Independensi Menurut Berbagai Instrumen Internasional

Deklarasi Internasional	Pengertian Independensi
Syracuse Principles (1981)	- Independensi dalam mengadili suatu perkara dari p-engaruh langsung atau tidak langsung - Independensi dari eksekutif dan legislative
New Delhi Standards (1982)	- Independensi Personal - Independensi substantif - Independensi kolektif - Independensi terhadap kolega dan atasan -
Tokyo Principles (1982)	Tidak memberikan pengertian Formal
Montreal Universal declaration on the Independence of Justice (1983)	- Independensi dalam mengadili suatu perkara dari pengaruh langsung atau tidak langsung; - Independensi dalam mengadili suatu perkara dari kolega dan atasan hirarki; - Independensi dari eksekutif dan legislatif
UN basic Principles of the Independence of Justice (1983)	- Independensi dalam mengadili suatu perkara secara bebas dari pembatasan, pengaruh langsung atau tidak langsung, intervensi atau alasan apapun
Beijing Principles (1995)	- Independensi dalam mengadili suatu perkara secara bebas dari pembatasan, pengaruh langsung atau tidak langsung, dari sumber manapun - Independensi dari organisasi hirarki
Universal Charter of the Judge (1999)	Tujuan independensi adalah perlindungan hak asasi manusia
The Bangalore Principle of Judicial Conduct (2002)	- Independensi individual - Independensi institusional

Penegasan kekuasaan kehakiman yang mandiri dalam UUD 1945 sebelum Amademen tercantum dalam Penjelasan Pasal 24 UUD 1945, yang menyatakan: *“Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”*

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 pasca Amandemen menyatakan *“kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan*

kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Kekuasaan kehakiman dalam susunan kekuasaan negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, badan-badan peradilan lain dibawah MA (Peradilan Umum, PTUN, Peradilan Militer, Peradilan Agama) serta Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat 2 UUD 1945).

1. Kompetensi Pengadilan Umum

Badan peradilan umum adalah lingkungan kekuasaan kehakiman yang bersifat umum. Badan peradilan umum memutus perkara perdata dan pidana atau permohonan yang tidak menjadi kompetensi badan peradilan khusus. Dalam Pasal 2, UU No. 2 Tahun 1986²¹², disebutkan bahwa Peradilan Umum adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Lebih lanjut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan rakyat pencari keadilan adalah setiap orang WNI atau bukan yang mencari keadilan pada Pengadilan di Indonesia (Penjelasan Pasal 2).

Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa mengadili, memutuskan dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama (Pasal 50 UU No.2 Tahun 1986). Kecuali itu dilingkungan Peradilan umum juga dapat diadakan pengkhususan (spesialisasi) pengadilan, misalnya pengadilan lalu lintas jalan, pengadilan anak dan pengadilan ekonomi (Penjelasan Pasal 8 UU No. 2 Tahun 1986).

Pengadilan Tinggi mempunyai beberapa kekuasaan yaitu: (1) Bertugas dan berwenang mengadili perkara pidana dan perkara perdata di tingkat banding (Pasal 51 ayat (1)); (2) Bertugas dan berwenang mengadili di tingkat pertama dan

²¹² Sebagian Materi muatan UU ini telah dirubah melalui UU No. 8 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum

terakhir sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Negeri di daerah hukumnya (Pasal 51 ayat (2) dan; (3) Prorogasi mengenai perkara perdata (Pasal 3 ayat (1), (2) UU Drt. No.1 Tahun 1951). Dalam operasionalnya kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi.

Tempat kedudukan Pengadilan Negeri adalah di Kota atau di Ibukota kabupaten dengan daerah hukum meliputi kotamadya atau kabupaten yang bersangkutan. Dikecualikan dari ketentuan ini adalah Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, karena daerah hukumnya selain wilayah Jakarta Pusat juga meliputi tindak pidana yang dilakukan di luar negeri. Pasal 86 KUHAP menyebutkan: "Apabila seseorang melakukan tindak pidana di luar negeri yang dapat diadili menurut hukum Republik Indonesia, maka Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang berwenang mengadilinya". Adapun Pengadilan Tinggi berkedudukan di ibu kota propinsi dengan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi yang bersangkutan.

Susunan organisasi dari Pengadilan Negeri terdiri dari pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris dan juru sita. (Pasal 10 ayat (1) UU No. 2 Tahun 1986). Sedangkan susunan organisasi pada Pengadilan Tinggi terdiri dari pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris (Pasal 10 Ayat (2) UU No. 2 Tahun 1986). Jadi bedanya, di pengadilan tinggi tidak ada juru sita. Pengadilan Negeri dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, sedangkan Pengadilan Tinggi dibentuk dengan Undang-Undang (Pasal 9 UU No.2 Tahun 1986).

Hakim pengadilan negeri adalah pejabat yang melakukan tugas kekuasaan kehakiman. Hakim Pengadilan Negeri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung. Untuk dapat diangkat sebagai calon Hakim Pengadilan Negeri, seseorang harus memenuhi syarat

sebagai berikut: (1) WNI; (2) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) setia kepada Pancasila dan UUD 1945; (4) sarjana hukum; (5) berumur serendah-rendahnya 25 tahun; (6) sehat jasmani dan rohani; (7) berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; dan (8) bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasinya Massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G 30 S/PKI.²¹³

3. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

Pemikiran tentang perlunya peradilan tata usaha negara dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia dapat kita lacak dalam pemikiran yang dikemukakan oleh misalnya Rochmat Soemitro. Dalam disertasinya yang berjudul masalah peradilan administrasi dalam hukum pajak di Indonesia, Rochmat Soemitro mengemukakan pemikiran-pemikiran konstitusional tentang eksistensi peradilan administrasi negara.²¹⁴

Selanjutnya pada kertas kerja yang disampaikan dalam seminar hukum nasional IV, dengan judul peradilan tata usaha dan perlindungan hak hak azasi beliau mengemukakan pemikiran-pemikiran praktis tentang perlunya peradilan administrasi negara. Dikatakan oleh beliau:

.....penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara secara tepat adalah melalui peradilan administrasi negara karena:

1. Peradilan umum sudah kewalahan menyelesaikan perkara-perkara yang termasuk dalam kompetensinya;

²¹³ Pasal 14 UU Nomor 8 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum; Perhatikan A. Ridwan Halim, 1987. *Pokok-pokok Peradilan Umum di Indonesia dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Pradya Paramita, hlm. 7-9

²¹⁴ Rochmat Soemitro. 1976. *Masalah peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco

2. Penyelesaian sengketa melalui peradilan administrasi merupakan penyelesaian oleh sarjana sarjana hukum ahli dalam masing masing bidangnya sehingga menjamin ketetapan keputusan;
3. Penyelesaian sebagian perkara di peradilan administrasi akan meringankan beban peradilan umum;
4. Penyelesaian dapat dilakuka dengan cepat;
5. Banyak sengketa akan dapat diselesaikan dengan jalan surat keberatan karena saluran ini lebih mudah dan lebih supel daripada melalui saluran yuridis murni;
6. Penyelesaian melalui peradilan administrasi mempunyai bobot yang sama dengan peradilan umum, kerana keduanya termasuk dalam kekuasaan kehakiman.²¹⁵

C. F. G. Sunaryati Hartono dalam makalahnya berjudul beberapa pemikiran mengenai suatu peradilan administrasi negara di Indonesia, mengetenagkan tiga alasan yang merupakan kekhawatiran dibentuknya peradilan administrasi negara, yaitu:

- a. Akan merupakan manifestasi daripada filasafah individualisme sehingga bertentangan dengan Pancasila
- b. Akan merupakan pengawasan yang terlalu ketat terhadap kebijaksanaan lembaga-lembaga pemerintah, sehingga akan sangat menghambat jalannya pemerintahan yang efektif dan efisien;

²¹⁵ Rochmat Soemitro, 1979. "Peradilan Tata Usaha Negara dan Perlindungan hak hak azasi" kertas kerja disampaikan pada seminar hukum nasional IV di Jakarta 1979, hlm. 23 dalam Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 151-152

- c. Akan menyulitkan pelaksanaan politik pemerintah, khususnya dalam hal pengambilan keputusan.²¹⁶

Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu lingkungan peradilan yang lahir sebagai konsekuensi dari diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara²¹⁷. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 di satu segi ada guna melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang pejabat/aparatur pemerintah dan di segi lain adalah dalam kerangka pembinaan, penyempurnaan dan penertiban aparatur pemerintah agar dalam tugas-tugasnya selalu berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²¹⁸

Pengadilan tata usaha negara mempunyai kedudukan yang sepadan dengan pengadilan umum, pengadilan agama dan pengadilan militer yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan, paksaan, perintah maupun rekomendasi yang datang dari pihak luar.

Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama, antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengadilan Tinggi TUN sebagai pengadilan tingkat banding, mempunyai kewajiban memeriksa dan memutuskan sengketa TUN di tingkat banding. Dalam Pasal 51 UU

²¹⁶ C. F. G. Sunaryati Hartono, "Beberapa Fikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia" dalam Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 153

²¹⁷ Sebagian Materi muatan UU ini telah dirubah melalui UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²¹⁸ Lihat Sjahran Basah, 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung : Alumni

PTUN dapat disimpulkan beberapa tugas dan kewenangan Pengadilan Tinggi TUN sebagai berikut: (1) Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan sengketa TUN di tingkat banding; (2) Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan TUN di daerah hukumnya. Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Adapun yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 butir 4 UUPTUN).

Seperti peradilan-peradilan lainnya, kekuasaan kehakiman dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terbagi atas pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Menurut Pasal 5 UUPTUN dinyatakan bahwa lingkungan PTUN dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sebagai pengadilan tingkat pertama bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Mengenai tempat kedudukannya Pasal 6 UUPTUN menyebutkan di Kotamadya atau ibukota kabupaten. Dengan demikian, daerah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara adalah meliputi wilayah Kotamadya atau Ibukota kabupaten. Pembentukan pengadilan Tata Usaha Negara di tiap-tiap daerah tingkat II tersebut, dilakukan dengan Keputusan Presiden, yang dilakukan secara bertahap karena pembentukannya memerlukan perencanaan dan persiapan-persiapan yang baik.

Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) adalah sebagai pengadilan tingkat banding bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. PTTUN berkedudukan di ibukota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi (Pasal 6 ayat (2) UU PTUN). Apabila pengadilan TUN di bentuk dengan Keputusan Presiden, maka Pengadilan Tinggi TUN dibentuk dengan Undang-Undang (Pasal 10 UU PTUN).

Susunan organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 11 UUPPTUN terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris. Susunan tersebut agak sedikit berbeda dengan susunan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, yang terdiri dari unsur pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris dan juru sita, karena susunan organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara tidak ada juru sita.

Mengacu pada Pasal 11 ayat (1) UU PTUN, Susunan Organisasi Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak terdapat perbedaan dengan susunan organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara yang terdiri dari pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris.

Dalam pelaksanaannya masih menunjukkan bahwa pengawasan badan peradilan administrasi terhadap tindakan pemerintah belum sepenuhnya efektif. Hanya 32% putusan yang dapat dilaksanakan dengan baik, sisanya 68% putusan tidak dapat dilaksanakan dan dapat dikatakan belum memberikan konsekuensi positif dalam mengendalikan tindakan pemerintah dan penyelesaian sengketa administrasi.²¹⁹

²¹⁹ Irfan Fachrudin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung : Alumni, hlm. 331

EPILOG

Pelayanan Publik yang Berorientasi Publik

Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam dinamika perjalanan 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 yang prima.

Gayung bersambut dengan pelaksanaan otonomi daerah, peluang untuk mengembangkan pelayanan publik yang mudah dijangkau dan tepat sasaran selayaknya mendapatkan perhatian yang serius. Betapa tidak, bukankah salah satu filosofi penting otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk “memaksa” penyelenggara pelayanan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, maka UUPP mensyaratkan adanya standar pelayanan. Selengkapny Pasal 20 dan Pasal 21 berbunyi :

Pasal 20

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

Pasal 21

Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. *dasar hukum*
- b. *persyaratan*
- c. *sistem mekanisme, dan prosedur*
- d. *jangka waktu penyelesaian*
- e. *biaya/tarif;*
- f. *produk pelayanan;*
- g. *sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;*
- h. *kompetensi pelaksana;*
- i. *pengawasan internal*
- j. *penanganan pengaduan, saran dan masukan;*
- k. *jumlah pelaksana;*

- l. *jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanandilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan*
- m. *jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahayadan risiko keragu-raguan; dan*
- n. *evaluasi kinerja pelaksana*

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.¹

Dengan SPP, akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Harus dibedakan antara pemahaman tentang SPP dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan faktor pendukung untuk mencapai SPP.² Secara garis besar, arti penting SPP bagi daerah adalah: *pertama*, SPP dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik. *Kedua*, SPP dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. *Ketiga*, adanya SPP akan memperjelas tugas pokok pemerintah dan akan merangsang terjadinya *checks and balances* yang efektif antara

¹ Sinyo H. Sarundajang, 2003. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Sinar Harapan, hlm. 168

² Ibid, hal. 170

lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga DPRD. *Keempat*, adanya SPP akan dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut.

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 Margaret Thatcher. Pada awalnya CC adalah merupakan dokumen yang didalamnya 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 charter*).³

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

³Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2006. *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 305306

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. *Kelima*, “*Citizens Charter*” dapat membantu pemerintah sebagai penyedia jasa layanan public untuk mengidentifikasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Pada pemerintahann negara maju di Eropa, misalnya; ada beberapa isu tentang pemerintahan lokal yang mendasari munculnya “*Citizens Charter*”; sebagaimana dikemukakan oleh Audit Commission (1993), yaitu sebuah komisi yang dibentuk untuk mengevaluasi apakah pemerintahan lokal sudah berjalan dengan efektif dan efisien. Beberapa isu tentang pemerintahan lokal tersebut meliputi: (a) *Kualitas komunikasi*. Apakah lembaga penyedia layanan public terus menjalin komunikasi, mendengarkan, dan memahami aspirasi dari warga masyarakat sebagai pengguna jasa layanan; (b) *Spesifikasi Kualitas Layanan*. Apakah spesifikasi kualitas layanan dirumuskan dengan standar yang jelas; (c) *Kaulitas penyampaian layanan*.

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

Tabel 2.
Orientasi Layanan Publik

Layanan Publik Yang Monopolik	Layanan Publik Pasca "Citizens Charter"
Dirumuskan sepihak oleh pemerintah dan para aparatnya secara tertutup dan dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah.	Dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan bersama yang bersifat terbuka.
Sebagai alat kontrol pemerintah.	Sebagai instrument publik untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pelayanan.
Cenderung mengatur kewajiban pengguna layanan dan mengabaikan haknya.	Mengatur hak dan kewajiban penyedia dan pengguna layanan secara seimbang.
Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah.	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan warga masyarakat.

Sumber : Agus Prianto, 2005. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang : Intrans Publishing

Disamping pelebagaan standar pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan publik kedepan, nampaknya tetap dibutuhkan adanya reformasi birokrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Mauk : *"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 neigbohods, bigness to smallness"*⁴

Aparatur layanan publik atau birokrasi yang selama ini didesain untuk bekerja lambat, terlalu berhati-hati dan metodologis sudah tidak bisa lagi diterima oleh penerima

⁴ T. Mauk, "The Death of Bureucracy" , *Public Management Journal*, Vol. 81, Jul – August, 1999 dalam Budi Setiyono, 2004. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Semarang: Puskodak FISIP UNDIJ, hlm. 133

layanan yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efisien, tepat waktu, dan *simple* (seperti orang yang mengurus bisnis atau investasi misalnya). 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.

Reformasi birokrasi tentu saja akan menyentuh dimensi yang sangat luas dan melingkup unsur-unsur yang komprehensif. Kebijakan reformasi dengan demikian juga harus memperhatikan banyak hal, bukan hanya hal-hal yang berkaitan dengan aspek struktural (organisasi, sistem, aparat, dan mekanisme pelayanan), akan tetapi juga aspek-aspek ‘*attitudinal*’ dan ‘*behavioral*’ (sikap mental, moral aparat dan budaya pelayanan). Masih banyak aparat pelayanan yang bekerja dengan mentalitas ‘*mediokritas*’ (hanya sekedar memenuhi perintah atasa, juklak-juknis dan rutinitas yang berlaku belaka) dengan tanpa kemampuan dan kemauan untuk mengembangkan diri serta menuju ke mentalitas kerja ‘*meritokratis*’ (bekerja dengan penuh kreativitas, dinamis, selalu ingin maju dan mencapai prestasi yang paling tinggi).⁵

Reformasi birokrasi berdasarkan sistem *reward* dan *Punishment* hendaknya dilakukan secara berkesinambungan dan konsisten. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka menjadikan pelayanan publik sebagai *starting point* membunikan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Masyarakat sebagai penerima layanan sekaligus pemilik kedaulatan hendaknya mampu bersikap kritis terhadap pelayanan yang diberikan oleh birokrasi dan hendaknya adanya kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, yakni mulai dari proses perumusan sampai evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik.

⁵ Irfan Islamy, “Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik” makalah disampaikan dalam Seminar “Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Perubahan UUD 1945” di Hotel Santika, tanggal 7 Nopember 2006, Bakesbang Propinsi Jatim bekerjasama dengan PPOTODA FH UNIBRAW

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ahsin Thohari, 2006. “Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia” Artikel dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12- tahun III, April – Juni 2006
- A. Ridwan Halim, 1987. *Pokok-pokok Peradilan Umum di Indonesia dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Pradya Paramita
- A. Sony Keraf, 1998. *Etika Bisnis : Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius
- Afadlal (editor), 2003. *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI
- AG. Subarsono, 2005. “Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Agnes M. Toar dkk, 1995. *Arbitrase di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Agung Hendarto dan Nizar Suhendar, 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*, Jakarta: Masyarakat Tranparansi Indonesia (MTI)
- Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan

- Agus Dwiyanto dkk, 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: PSKK UGM berkerjasama dengan Kemitraan
- _____, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- _____, 2005. “Mengapa Pelayanan Publik” dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press
- Agus Sudibyo, “Tranparansi Sepenuh Hati” dalam Harian Kompas, 07 April 2008.
- _____, 2003. “Koeksistensi Kebebasan Informasi dan Kebebasan Pers dalam Transformasi Menuju Demokrasi di Indonesia” Artikel dalam Media Hukum dan Keadilan *Teropong* Vol. II, Nomor 7, April 2003
- Ahmad Ali, 2008. *Menguak Realitas Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Alexander Abe, 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pembaruan
- Anthon F Susanto, 2004. *Wajah Peradilan Kita*, Bandung: Refika Aditama
- Anton Novenanto, “Birokrasi dan Politik Pemda” di Harian Kompas Edisi Jawa Timur 09 Maret 2006, hal D
- Antonius Sujata & R. M. Surachman, 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional : Sebuah Ontologi*, Jakarta: KON
- _____, dkk, 2002. *Ombudsman Indonesia : Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Jakarta: KON
- Antony Allot, 1980. *The Limits of Law*, London : Butterworths & Co
- Bagir Manan, 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILLCO, Jakarta
- _____, 2000. “Fungsi Ombudsman”; makalah disampaikan pada *Workshop Ombudsman* di Univ. Airlangga Surabaya

- _____, 2001 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta
- _____, 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press
- _____, 2005. *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Yogyakarta: FH UII Press
- Bevaola Kusumasari, 2005. “Kontrak Pelayanan dalam Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia” dalam Erwan A. Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo, 2005. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta : Penerbit Gava Media
- Bimo Nugroho, 2001. *Partisipasi Rakyat Membuat UU*, Artikel Opini dalam Harian Kompas tanggal 1 Agustus 2002
- Budhi Masthuri, 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradya Paramita
- C. F. G. Sunaryati Hartono, dkk, 2003. *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional
- _____, 1991. *Politik Hukum Menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni
- C. J. N. Versteden, 1984. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Cornelis Lay, 2006. “State Auxiliary Agencies” Artikel dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12- tahun III, April – Juni 2006, hal. 5-21.
- D.A. Sumantri, 1988. *Sekitar Catatan Hukum Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: IND. HILL.CO
- Dadang Juliantara (Editor), 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan
- Darji Darmodiharjo & Shidarta, 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama
- Djuhendah Hasan, 2008. “Sistem Hukum, Asas-asas, dan Norma Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia” Sumbangan tulisan dalam Rudi M. Rizky et.al. (Editor),

Refleksi Dinamika Hukum : Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir (Analisis Komprehensif tentang hukum oleh 63 Akademisi dan Praktisi Hukum yang didedikasikan untuk Tokoh Hukum Prof. Dr. Komar Kantaatmadja, SH.,LLM.), Jakarta: Perum Percetakan Negara RI

- Donny Ardiyanto, 2002. “Korupsi di Sektor Pelayanan Publik” dalam Hamid Basyaib dkk (editor), 2002. *Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 2)*, Jakarta: Yayasan Aksara dan Kemitraan Untuk Pembaruan Tata Pemerintahan
- E. Sumaryono, 1995. *Etika Profesi Hukum, Norma-norma Bagi Penegak Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- E. Utrecht, 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas
- Eddie Riyadi Terre, 2003. “Keluar Dari Dilema Transisi: Sebuah Pendekatan Paradigmatik” Dalam *Jurnal Dignitas Vol. I No. 1 Tahun 2003*, Jakarta: Elsam
- Eko Prasajo, 2009. *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat
- Erwan Agus Purwanto, 2005. “Pelayanan Publik Partisipatif” dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 176-228
- Esmi Warassih. 2001 *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Firmansyah Arifin, dkk, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, Jakarta: KRHN berkerjasama dengan MK RI, didukung oleh The Asia Foundation dan USAID
- Frans Magnis-Suseno, 1999. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Friedman, Lawrance M., 1975. *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel sage Foundation

- Galang Asmara, 2005. *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Leksbang Pressindo
- Gary Goodpaster, 1993. *Negotiating and Mediating*, Jakarta: Elips Project
- H.A.S. Moenir, 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara
- Hadimulyo, 1997. *Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Peradilan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 35
- Hanif Nurcholish, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Grasindo
- Hans Kelsen, 1973. *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel
- Hari Murti Kridalaksana, 1983. *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia*, Jakarta : Nusa Indah Press
- Henry Campbell Black, 1990. *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing
- I Gde Pantja Astawa, 2004. "Dinamika Otonomi Dalam Kerangka Negara Hukum" dalam *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 3/Nomor II November 2004, Jakarta: PSHK
- I Nyoman Nurjaya, 2000. "Konflik Dan Budaya Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat: Perspektif Antropologi Hukum" *Makalah* disampaikan dalam Lokakarya Belajar Bersama Mengelola Konflik Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, LATIN dan BSPKEMALA, 10-13 Maret 2000, Jember.
- I.S. Soesanto, *Kajian Sosiologis terhadap Lembaga Pengadilan*, Makalah pertemuan Asosiasi Pengajar Sosiologi Hukum, Kudus, 1995
- Ibrahim R, 2003. Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan UUD 1945, Disertasi di Unpad Bandung
- Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa

- Irfan Fachruddin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni
- Irfan Islamy, 2004. "Membangun Masyarakat Partisipatif" artikel dalam Jurnal *Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret – Agustus 2004
- _____, "Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik" makalah disampaikan dalam Seminar "Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Perubahan UUD 1945" di Hotel Santika, tanggal 7 Nopember 2006, Bakesbang Propinsi Jatim bekerjasama dengan PPOTODA FH UNIBRAW
- J. Widijantoro, 2003. "Korupsi Pelayanan Umum dan Upaya Pemberdayaan Masyarakat" Tulisan artikel laporan penelitian dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif *Wacana* No. XIV/2003, Yogyakarta: Insist Press
- JJ.H. Bruggink, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti
- Jazim Hamidi, 1999. *Penerapan AAUPPL di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government")*, Bandung : Citra Aditya Bakti
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press
- _____, 2002. "Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central" Makalah disampaikan dalam Seminar BI bersama FH UNAIR, Surabaya 21 Mei 2002.
- _____, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Judge Satya Anand, 1999. "Operation of Ombudsman Concept in a Variety of Constitutional Settings". Makalah disampaikan pada Konferensi Ombudsman Asia Ke-4 di Teheran 1999
- K. Bartens, 1994. *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

- Khudzaifah Dimiyati, 2004. *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press
- Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi
- _____, 2003. *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi
- Kotan Y. Stefanus, 1998. *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Univ. Atmajaya
- La Ode Husen, 2005. *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. Utomo
- Laura Nader & Harry F Todd, *The Disputing Process Law in ten Societies*. Columbia University Press, New York, 1978
- Lijan Poltak Sinambela dkk., 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara
- Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : Remadja Rosdakarya
- _____, 1993. *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Luthfi J. Kurniawan & M. Najih, 2008. *paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, Malang: diterbitkan atas kerjasama MCW, Intrans Publishing dan MP3
- Masdar F Mas'udi, 2005. "Ombudsman dan *Good Governance*" Makalah Pada Seminar Otonomi Daerah dan Urgensi Pembentukan Ombudsman Daerah diselenggarakan Oleh KON bekerjasama dengan DPRD Jatim, PP OTODA UNIBRAW, Commonwealth Ombudsman Australia, Surabaya, 25 Juli 2005
- M. Mas'ud Said, 2004. "UU Otonomi Baru dan Peran Strategis Kecamatan" Tulisan Opini dalam Harian Kompas tanggal 20 Desember 2004 halaman 40

- _____, 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang : UMM Press
- _____, 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: UMM Press
- M. Ryaas Rasjid, 1998. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES
- M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai sistem peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 153
- Mahadi Sugiono, 1999. *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Manajemen Prasarana dan Sarana Perkotaan (MPSP). 2002. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan dan Pemrograman Pembangunan Prasarana dan Sarana Perkotaan (Modul Peserta), Pemkot Malang Bekerjasama dengan USAID 2002
- Mansour Faqih dkk. 2003. *Menegakkan Keadilan dan Kemanusiaan, Pegangan Untuk Membangun Gerakan HAM*, Yogyakarta: Insist Press
- Mas Ahmad Santosa, 2001. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL
- Michel Foucault, 1997. *Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern*, Yogyakarta: LKIS
- Miftah Thoha, 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- _____, 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT. RajaGrafindo Persada
- _____, 2009. "UU Kementerian Negara dan Diskresi Presiden" artikel Opini Harian Kompas, 14 Juli 2009
- MM. Billah, 2001. "Good Governance dan Kontrol Sosial" artikel dalam *Jurnal Prisma*, Jakarta, LP3ES
- Mochtar Kusumaatmadja, 1986. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta

- Mochtar Kusumaatmaja, 2006. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: diterbitkan atas kerjasama Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan dengan Penerbit Alumni
- Muchsan, 1982. *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Bina Aksara
- _____, 2000. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty
- Munir Fuady, 2000. *Arbitrase Nasional, Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Ni'matul Huda, 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press
- Nurcholis Madjid (editor), 1994. *Khazanah Intelektual Islam*, Jakarta: diterbitkan oleh Bulan Bintang untuk Yayasan Obor Indonesia
- Paulus Efendi Lotullung, 1993. Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Peter Baehr dkk (penyunting), 2001. *Instrumen Internasional Pokok HAM*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Philiphus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu
- _____, et.al., 1998. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Pipit R. Kartawidjaja, 2006. *Pemerintah Bukanlah Negara: Studi Komparasi Administrasi Pemerintah RI dengan Negara Jerman*, Surabaya : Henk Publishing
- Prajudi Atmosudirjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Prayekti Murharjanti, 2003. "Jaminan akan Hak Atas Informasi, Suatu Tuntutan yang Tak Bisa Dihindari" Artikel yang dimuat *Media Hukum dan Keadilan Teropong*, Vol. II, No. 7, April 2003, diterbitkan Mappi FH UI bekerjasama dengan Kemitraan

- Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2006. *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Republik Indonesia, UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Ridwan HR, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Rifqi Syarief Assegap dan Josi Khatarina, 2005. *Membuka Ketertutupan Pengadilan: Pokok Pemikiran dan Usulan Rancangan SK Ketua MA Tentang Pedoman Pelaksanaan Hak Masyarakat Memperoleh Informasi Pengadilan*, Jakarta: LeIP bekerjasama dengan The Asia Foundation dan USAID
- Rival G. Ahmad dkk, 2003. "Dari Parlemen ke Ruang Publik : Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif" dalam Jurnal Hukum *Jentera Edisi ke-2 tahun 2003*, diterbitkan oleh PSHK Jakarta, hal. 109
- Rochmat Soemitro, 1979. "Peradilan Tata Usaha Negara dan Perlindungan hak hak azasi" kertas kerja disampaikan pada seminar hukum nasional IV di Jakarta 1979
- _____, 1976. *Masalah peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco
- Ruti G. Teitel, 2004. *Keadilan Transisional, Sebuah Tinjauan Komprehensif*, Jakarta: Elsam
- S. F Marbun, 2001. "Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia" dalam S.F Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- Sadu Wasistiono, 2004. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*" dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press
- Samuel P. Huntington. dan Joan Nelson, 1994. *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta

- Saifudin, 2009. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press
- Sastra Djatmika, 1990. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan
- Satjipto Rahardjo, 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni
- Scott Davidson, 1994. Hak Asasi Manusia : Sejarah, Teori dan Prakteknya dalam Pergaulan Internasional, Jakarta: Grafiti
- Shidarta, 2006. *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Bandung: Refika Aditama
- Shirley A. Wiegand, 1996. "A Just and Lasting Peace: Suplanting Mediation with the Ombuds Model", Artikel dalam Ohio State Journal on Dispute Resolution. No. 12. Tahun 1996, hlm. 97. <http://www.Lexis.com>
- Sinyo H. Sarundajang, 2003. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Sinar Harapan
- Sirajuddin & Nur Intan Wiyati, 2006. "Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik di Bidang Pelayanan KTP dan KK (Studi di Kecamatan Kalitengah Kab. Lamongan)" Laporan Penelitian yang didanai Dana Hibah LPPM Univ. Widyagama Malang.
- _____, dan Luluk Saleh, 2006. "IMPLEMENTASI KEBEBASAN EMPEROLEH INFORMASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Kasus di Kabupaten Malang)" penelitian yang DIBIYAI DIPA No. 0145.0/023.04.0/-/2007 NOMOR: 008/SP2H/PP/DP2M/III/2007, Tgl 31 Des 2006, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen pendidikan Nasional
- _____, dkk, 2006. *Menggagas Keterbukaan Informasi Publik*, Malang: Diterbitkan atas Kerjasama Yappika Jakarta dengan MCW
- _____, 2003 "Pelaksanaan Wewenang, Peran dan Fungsi BPD dalam Mewujudkan Demokratisasi di Masyarakat Desa", Artikel dalam *Jurnal Widya Yuridika, Bidang Hukum dan HAM*, Volume 11, Nomor 3 Desember, Fakultas Hukum Widyagama Malang

- _____, 2006. “Pelaksanaan Wewenang, Peran dan Fungsi Camat dalam Era Otonomi Daerah (Studi Kabupaten Malang dan Kabupaten Jombang)” Laporan Penelitian Dosen Muda (PDM) Dikti Depdiknas Tahun 2006
- Sjahran Basah, 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung : Alumni
- _____, 1992. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni
- Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, 1989. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Soetandyo Wigunjosoebroto, 2008. *Hukum dalam Masyarakat : Perkembangan dan Masalah, Sebuah pengantar kearah kajian Sosiologi Hukum*, Malang: Bayu Media
- _____, 1995. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, , Jakarta : Rajawali Pers
- Sri Hartini dkk, 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara
- Sudikno Mertokusumo, 1985. *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty
- Sujanto, 1983. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti UU (Perpu)*, UMM Press, Malang, 2002
- Sunaryati Hartono, 2006. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Susi Dwi Harijanti, 2002. “Komisi Ombudsman Nasional : Problem dan Prospek” dalam JURNAL HUKUM No. 21 Volume 9. September 2002, Yogyakarta: FH UII
- Sutoro Eko, 2004. “Memperkuat Prakarsa Masyarakat Melalui Perencanaan Daerah” kata pengantar dalam buku Alexander Abe, 2004. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pembaruan

- Syamsuddin Haris. 2002. “Konflik Elit Sipil Dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Di Indonesia” dalam Maruto MD & Anwari WMK (Editor). 2002. *Reformasi Politik Dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES
- Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasjid, 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- T. Mauk, “The Death of Bureucracy” , *Public Management Journal*, Vol. 81, Jul – August, 1999 dalam Budi Setiyono, 2004. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Semarang: Puskodak FISIP UNDIP
- TM. Luthfie Yazid, 2004. “Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum”. Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan Tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh KRHN di Hotel Aryaduta, 9 September 2004.
- Teten Masduqi, 2003. “Ombudsman daerah dan Pemberdayaannya” dalam Eko Prasetyo dkk (penyunting), 2003. *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: PUSHAM UII berkerjasama dengan Kemitraan
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003. *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta : UIN Jakarta dan Prenada Media
- Tim Peneliti Lemlit UI, 2002. *Naskah Akademik RUU Tentang Pelayanan Publik*, Jakarta: Lemlit UI
- Tim Penelitian KHN, 2006. *Dasar-dasar Pembentukan Sistem dan Mekanisme Penegakan Etik dan Disiplin PNS Indonesia*, Jakarta: KHN Republik Indonesia
- Toby Mendel, 2004. *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum*, Jakarta: UNESCO Jakarta
- Todung Mulya Lubis, 1993. *In Serach of Human Right, Legal and Political Dilemas of Indonesia's New Order 1996-1990*, Jakarta: Gramedia

- Victor Situmorang & Jusuf Juhir, 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta
- WJ.S. Poerwadarminta, 1986. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka
- Yasraf Amir Piliang, 2001. *Sebuah Dunia yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan dalam Jagad Raya Chaos*, Bandung: Mizan

Peraturan Perundang-undangan :

- Republik Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN beserta peraturan pelaksanaannya diterbitkan Sinar Grafika, Jakarta
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, UU Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman RI
- Republik Indonesia, UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 1999 Tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS
- Propinsi Jawa Timur, Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Jawa Timur

BIODATA PENULIS



Dr. SIRAJUDDIN, SH.MH adalah Dosen dan Peneliti pada Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Peneliti *Intrans Institute* dan sekaligus Dewan Ahli *Malang Corruption Watch* (MCW). Dilahirkan di Pungkit Sumbawa pada tanggal 22 Agustus 1975. pendidikan dasar sampai menengah diselesaikan di Sumbawa, pendidikan Sarjana Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang tahun

1997, sedangkan gelar Magister Hukum diperoleh dari Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Brawijaya tahun 2000, Gelar Doktor Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Tata Negara di selesaikan pada Universitas Brawijaya Malang. Penulis telah menghasilkan karya ilmiah berupa buku antara lain : (1) *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, diterbitkan Yappika Jakarta berkerjasama dengan MCW tahun 2007; (2) *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik : Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, diterbitkan Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung tahun 2006. Bersama beberapa rekannya menulis buku-buku *Parlemen Lokal DPRD; Peran dan Fungsi dalam dinamika otda*, diterbitkan oleh Setara Press, 2009.



Dr. DIDIK SUKRIONO, lahir di Blitar, 26 Juli 1966, adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang sejak tahun 2001 dan menjabat sebagai Sekretaris Dekan Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang. Menyelesaikan Pendidikan Strata-1 PPKN (*Civics Hukum*) pada IKIP Malang (UNM-sekarang) pada tahun 1990 dan Pendidikan Strata-1 Ilmu Hukum pada Universitas Wisnu-warhana Malang. Gelar Strata-2 Magister Hukum dan gelar Strata-3 Doktor Ilmu Hukum

diselesaikan pada almamater yang sama yaitu Program Pascasarjana dan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Sebagai seorang akademikus yang memiliki latar belakang aktivis organisasi, anggota Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur yang satu ini, juga menjalani akti-vitasnya dalam banyak kegiatan. Sambil aktif mengajar dan mengelola Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang, Dewan Redaksi Jurnal *Law Enforcement* ini, juga dipercaya sebagai Redaktur Jurnal Konstitusi yang terselenggara atas kerjasama Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Penulis merupakan penulis, peneliti dan pemerhati yang konsisten pada masalah Hukum Tata Negara. Penulis aktif Jurnal *Law Enforcement*, Jurnal Konstitusi, dan aktif dalam Obrolan Konstitusi yang terselenggara atas kerjasama RRI, Pusat Kajian Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Tahun 2010 beliau melahirkan buku *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, diterbitkan oleh Setara Press.



Winardi, SH., M.Hum. lahir di Jajag-Banyuwangi, pada 02 Juni 1957. Lulus sarjana Hukum Universitas Jember 1984. Sejak 1986 diangkat sebagai dosen Kopertis Wilayah VII Jawa Timur dipekerjakan pada STIKIP PGRI Jombang. Tahun 2001 menyelesaikan Magister Hukum di Universitas Brawijaya. Dosen dengan jabatan akademik Lektor Kepala ini sekarang sedang menyelesaikan program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya. Adapun buku yang pernah dipublikasikan adalah;

Dinamika Politik Hukum Pasca perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah, diterbitkan oleh Setara Press bekerja sama dengan STIKIP Jombang, 2008.