



# LAPORAN PENDAHULUAN

## PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RAPERDA TENTANG PELAYANAN PUBLIK

KERJA SAMA:

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
(LPPM) UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO

DENGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO

2017



# **LAPORAN PENDAHULUAN**

## **PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RAPERDA TENTANG PELAYANAN PUBLIK**

**KERJA SAMA:  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
(LPPM) UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

**DENGAN**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO**

**2017**

**i**

## DAFTAR ISI

	Hal
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik .....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	6
A. <i>Good Governance</i> .....	10
B. Pelayanan Publik .....	14
C. Maladministrasi .....	23
BAB III METODE PENELITIAN .....	34
A. Desain Penelitian .....	34
B. Lokasi Penelitian .....	34
C. Sumber Dana .....	34
D. Nama Kegiatan dan Organisasi .....	34
E. Lingkup Kegiatan, Data, dan Alih Pengetahuan .....	35
F. Keluaran .....	35
G. Tenaga Ahli .....	35
H. Jangka Waktu Pelaksanaan .....	36
I. Jenis dan Spesifikasi Laporan .....	36
J. Spesifikasi Teknis .....	37
DAFTAR PUSTAKA .....	39



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

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

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

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

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa "pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai "a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company". Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.



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

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

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

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

---

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



atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.<sup>2</sup>

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

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

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta.

Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

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

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

1. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
2. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.
3. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.
4. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
5. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi misalnya, bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung

<sup>2</sup> Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia. Jakarta. Hlm. 11

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 11-13



- (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
6. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

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

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

1. Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan/masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyedia pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan.
2. Melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk



pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utililitas, sosial dan lainnya.

3. Meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat pelanggannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan.<sup>4</sup>

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

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

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

1. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.

---

<sup>4</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. LAN. Jakarta.

2. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.
3. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga.

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

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

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

Kelemahan utama kelembagaan birokrasi pemerintah terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat yang efisien dan optimal, tetapi justru hirarkis, sehingga membuat pelayanan menjadi berbeli-belit (birokratis) dan tidak terkoordinasi dengan baik. Kecenderungan untuk melaksanakan dua



fungsi sekaligus, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat dominan dilakukan oleh pemerintah, sehingga pelayanan publik menjadi tidak efisien. Kedua fungsi tersebut sebaiknya dibagi secara seimbang antara pemerintah dan masyarakat, yaitu pemerintah sebagai pemegang fungsi pengaturan, sedangkan dalam hal-hal tertentu yang memungkinkan, masyarakat dilibatkan dalam fungsi penyelenggaraan, misalnya dalam perencanaan.

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

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

Sementara itu, Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kabupaten Batang Retno Dwi Irianto, menjelaskan bahwa pelaksanaan evaluasi ORI terhadap kinerja pelayanan publik dilaksanakan bulan Maret sampai Oktober 2015, dengan sistem terbuka tanpa pemberitahuan kepada institusi yang menjadi sasaran penilaian kinerja. Penilaiannya meliputi sistem informasi pelayanan publik, pengelolaan dan pengaduan, pelayanan keluar dan informasi biaya, standar pelayanan, prosedur dan persyaratan pelayanan.

---

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



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

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

## B. Identifikasi Masalah

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

1. Penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Batang sampai saat masih terus ditingkatkan untuk memenuhi harapan masyarakat. Berbagai upaya perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan. Pada sisi lain, masyarakat menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan penyelenggara pelayanan publik untuk mendapatkan pelayanan yang prima.
2. Sesuai dengan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka Pemerintah Kabupaten Batang perlu mengatur tentang Pelayanan Publik dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik.

---

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

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

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

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

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. *Good Governance*

Istilah "*government*" dan "*governance*" seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu Negara. Istilah "*governance*" sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia, term "*good governance*" telah diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo), tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.<sup>7</sup>

Perbedaan paling pokok antara konsep "*government*" dan "*governance*" terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep "pemerintahan" berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Mungkin definisi yang dirumuskan oleh Pemerintah Amerika adalah yang paling tepat menangkap makna tersebut yakni "*the process whereby elements in society wield power and*

---

<sup>7</sup> Sofian Effendi. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005. tanpa halaman.



*authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development.*<sup>8</sup>

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

Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sehubungan dengan pengertian *good governance* tersebut dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain negara, sektor swasta dan masyarakat.<sup>9</sup>

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

*Govern* berarti mengarahkan atau mengendalikan. *Governance* adalah pengarah atau pengendali untuk itu maka *Good Governance* adalah tindakan pengendali atau pengarah yang baik/benar dalam mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah pelayanan publik. Masyarakat memandang salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat ini karena adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang mewabah dalam segala aspek kehidupan. Proses *check and balance* tidak terwujud dan dampaknya menyeret Indonesia ke keterpurukan ekonomi dan ancaman disintegrasi.<sup>10</sup>

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

- a. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

<sup>8</sup> *Loc. Cit.*

<sup>9</sup> LAN-BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. LAN-RI. Jakarta. hlm. 2

<sup>10</sup> Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta hlm. 78.

- c. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholders.
- e. *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.
- f. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g. *Efficiency dan effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- i. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan.<sup>11</sup>

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

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

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan

<sup>11</sup> K.A. Tajuddin, *Good Governance: Konsep dan Implementasi di Kabupaten Bangka*, [http://www.bangka.go.id/artikel.php?id\\_artikel=7](http://www.bangka.go.id/artikel.php?id_artikel=7).

<sup>12</sup> Salya Annanta, 2002. *Legal Aspects of Good Public Governance in Indonesia*. (Paper presented in Joint Seminar on "Living in Plural Societies" organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 February 2002, tanpa halaman).



didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Adapun prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:

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



dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan tentang biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu ada desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai tingkat kelurahan/desa.

#### h. Akuntabilitas

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

#### i. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.<sup>13</sup>

### B. Pelayanan Publik

#### a. Pengertian Pelayanan Publik

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

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.<sup>14</sup>

Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani. Ada tiga hal penting yang patut dipahami dalam proses layanan, yaitu mengenai pihak penyedia layanan, pihak yang

<sup>13</sup> <http://www.mypulau.com/adedidikirawan/blog/736488/>

<sup>14</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. hlm. 2

menerima layanan, dan jenis atau bentuk layanan. Barata dalam hal ini berpendapat sebagai berikut:

1) Penyedia layanan

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

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

2) Penerima layanan

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

3) Jenis layanan

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

- a) pemberian jasa-jasa saja
- b) layanan yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau
- c) layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.<sup>15</sup>

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala dalam kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pelanggan. Memperhatikan peran layanan yang semakin menonjol maka tidaklah heran apabila masalah layanan mendapat perhatian besar, baik oleh masyarakat maupun manajemen itu sendiri, baik secara khusus maupun dalam kaitan dengan pokok usaha/kegiatan organisasi.

Di bidang pemerintahan tidaklah kalah pentingnya masalah pelayanan itu, bahkan perannya lebih besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Karena peranan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah melibatkan seluruh aparat pegawai negeri makin terasa dengan adanya peningkatan kesadaran bernegara dan bermasyarakat, maka pelayanan telah meningkat kedudukannya di

<sup>15</sup> Atep Adya Barata. 2004. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. Alex Media Komputindo. Jakarta. hlm. 13-14



mata masyarakat menjadi suatu hak, yaitu hak atas pelayanan. Namun ternyata hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah terasa belum dapat memenuhi harapan semua pihak, baik masyarakat itu sendiri maupun pemerintah dan pelayanan umum belum menjadi budaya masyarakat. Di sana-sini masih selalu ditemui kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat yang menerima layanan. Oleh karena itu di bidang pelayanan umum masih perlu pembenahan sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terhadap pelayanan umum yang baik.

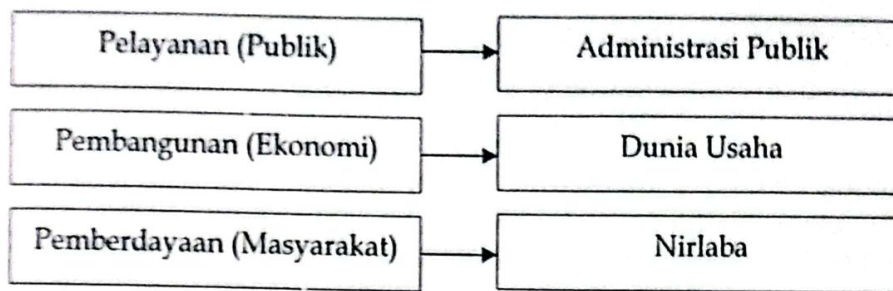
Dalam masyarakat terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan. Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk tugas-tugas tersebut. Setiap organisasi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

- 1) Tugas pelayanan (publik) adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu bisa menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan melalui salah satu lengannya, yaitu lengan eksekutif (pelaksana, pemerintah).
- 2) Tugas pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktivitas dari masyarakat dan mengkreasikan nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis.
- 3) Tugas pemberdayaan adalah peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas yang *non-profit*. Organisasi-organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok di bidang pemberdayaan.<sup>16</sup>

Ketiga tugas tersebut kemudian digambarkan sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Riant D. Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia. Jakarta. hlm. 75-76



Gambar 1. Organisasi dan Misi.<sup>17</sup>

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

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

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

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

<sup>17</sup> *Ibid.* Hlm. 76



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

Pelayanan publik adalah:

- 1) Pelayanan publik adalah segala pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah.
- 3) Instansi pemerintah adalah sebuah kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lain baik pusat maupun daerah termasuk BUMN dan BUMD.
- 4) Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.
- 5) Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7) Indeks Kepuasan Masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.

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

#### **b. Kelompok Pelayanan Publik**

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

- 1) Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan

oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

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

### c. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

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

#### 1) Prinsip

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

##### a) Kesederhanaan

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

##### b) Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

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

##### c) Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

##### d) Akurasi

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

##### e) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum



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

## 2) **Standar**

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

- a) **Prosedur pelayanan**  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b) **Waktu penyelesaian**  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c) **Biaya pelayanan**  
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d) **Produk pelayanan**  
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e) **Sarana dan prasarana**  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f) **Kompetensi petugas pemberi pelayanan**  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

### 3) Pola Penyelenggaraan

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

#### a) Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

#### b) Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

#### c) Terpadu

Pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu:

- Terpadu satu atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatukan.

- Terpadu satu pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

#### d) Gugus tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

### 4) Biaya

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

#### a) Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat.

#### b) Nilai/harga yang berlaku atas barang dan/atau jasa.

#### c) Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan.

#### d) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 5) Tingkat Kepuasan Masyarakat

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



agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

**6) Pengawasan Penyelenggaraan**

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

- a) Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

**d. Kebijakan Pemerintah Dalam Pengembangan Budaya Pelayanan**

Untuk menciptakan atau mengembangkan budaya pelayanan di kalangan pegawai negeri, Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan kebijakan sebagaimana diatur dalam Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara dan Surat Nomor 170/M.PAN/6/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara. Keputusan dan Surat Menteri PAN RI tersebut dimaksudkan sebagai acuan untuk pengembangan budaya kerja di setiap instansi pemerintah. Nilai-nilai dasar budaya kerja menurut Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

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

- 16) Keadilan dan keterbukaan
- 17) Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi

Pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila terdapat:

- 1) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa.
- 2) Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan.
- 3) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa.<sup>18</sup>

### C. Maladministrasi

#### a. Pengertian Maladministrasi

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

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

Pengertian maladministrasi secara umum menurut Sadjijono adalah sebagai berikut:

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

<sup>18</sup> Ratminto dan Winarsih, 2005. *Op. Cit.* Hlm. 141.



akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable*, *unjust*, *oppressive*, *improper*, dan *diskriminatif*.<sup>19</sup>

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

Maladministrasi merupakan perbuatan sikap maupun prosedur tidak terbatas pada hal-hal administrasi atau tata usaha saja. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk dan tidak memadai. Dengan lain perkataan tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*Onrechmatige overheidsdaad*), *Detournement de pouvoir* atau *Detournement de procedure* yang sudah lama sejak tahun (1924) dikenal oleh Hukum Indonesia hanya saja selama kurang lebih 30 tahun tidak diterapkan oleh pejabat pemerintah maupun hakim-hakim Indonesia akibat pendekatan legalistik yang sangat formalistik dan hanya memperhatikan hukum positif bahkan hanya didasarkan pada undang-undang saja. Akibatnya korupsi, kolusi, dan nepotisme mudah merajalela sebagai akibat dari berbagai tindakan dan perilaku maladministrasi yang tidak terjaring oleh hukum yang mestinya diharapkan mampu menciptakan kondisi yang sangat kondusif bagi pemerintahan tetapi kenyataannya justru mengakibatkan lembaga peradilan dan lembaga legislatif juga ikut korup.<sup>20</sup>

Erick. S. Holle mendefinisikan pengertian maladministrasi sebagai berikut:

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

<sup>19</sup> Sadjjono. 2008. *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Laksbang Persindo. Yogyakarta. hlm. 113.

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 113-114.

- 1) Menunda-nunda pekerjaan;
- 2) *Incorecct action or failure to take any action* (kesalahan dalam bertindak atau melayani);
- 3) *Failure to folow procedurs or the law* (mengabaikan prosedur atau hukum yang berlaku);
- 4) *Failure to provide information* (kesalahan dalam memberikan informasi);
- 5) *Inadequete record-keeping* (pencatatan yang tidak memadai);
- 6) *Failure to investigate* (kesalahan dalam penyelidikan);
- 7) *Failure to reply* (kesalahan dalam menjawab);
- 8) *Misleading or inaccurate statements* (pernyataan yang menyesatkan atau tidak akurat);
- 9) *Inadequate liaison* (kurangnya penghubung);
- 10) *Inadequte consultation* (kurangnya konsultasi)
- 11) *Broken promise* (ingkar janji).<sup>21</sup>

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

- 1) Berprasangka;
- 2) Kelalaian;
- 3) Kurang peduli;
- 4) Keterlambatan;
- 5) Bukan wewenang;
- 6) Tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena;
- 7) Bersikap kasar;
- 8) Keengganan memperlakukan masyarakat sebagai insan yang memiliki hak;
- 9) Menolak memberikan jawaban atas pertanyaan yang beralasan;
- 10) Melalaikan keharusan memberitahu masyarakat akan hak-haknya;
- 11) Dengan sengaja memberi nasihat yang menyesatkan atau tidak lengkap;
- 12) Mengabaikan nasihat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan yang dapat menimbulkan perasaan tidak enak kepada pihak yang memberikan nasihat;
- 13) Menawarkan tidak ada pemulihan atau pemulihan yang tidak proporsional;
- 14) Menunjukkan sikap prasangka atas alasan warna kulit, jenis kelamin, atau alasan lain;
- 15) Cacat prosedur;
- 16) Kegagalan prosedur dalam memantau kepatuhan melalui prosedur yang memadai; dan

<sup>21</sup>Erick. S. Holle. 2011. *Pelayanan Publik Melalui Electronic Government Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service*. Jurnal Sasi. Vol. 17. No. 3. Bulan Juli-September 2011. hlm. 6



17) Bersikap sepihak.<sup>22</sup>

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

Kata administrasi berasal dari bahasa latin *administrare* yang berarti *to manage*, derivasinya antara lain menjadi *administratio* yang mengandung makna *bersturing* atau pemerintah. Maladministrasi dalam *Black Law Dictionary* diartikan *Poor Management or Regulation* dan dalam kamus ilmiah lainnya mengandung arti administrasi yang buruk atau pemerintahan yang buruk.<sup>23</sup>

Sunaryati Hartono mengartikan maladministrasi secara umum yaitu sebagai berikut:

Perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian layanan) kurang sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif, atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta tidak masuk akal atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive*, dan diskriminatif. Dengan demikian, maladministrasi dapat diartikan suatu tindakan atau perilaku administrasi negara pejabat pemerintah dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang atas tindakan tersebut dapat menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat. Dengan kata lain, melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.<sup>24</sup>

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

<sup>22</sup> Aziz Syamsudin. 2009. *Ombudsman Republik Indonesia, Merengkuh Keluhan Rakyat "Menjeweher" Sang Pejabat*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm.30-31.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administras Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. hlm. 15

<sup>24</sup> Sunaryati Hartono. 2003. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta. hlm. 6



pemerintahan termasuk norma hukum, sehingga menurut Sunaryati Hartono:

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

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

- 1) Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi;
- 2) Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan;
- 3) Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; dan
- 4) Kegiatan kantor dan tata usaha.<sup>25</sup>

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

Usaha kerja sama dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan warga negara yang terdapat di dalam suatu negara. Dengan demikian semakin tampak dengan jelas bahwa administrasi tidak hanya dipahami sekedar urusan tulis-menulis, tata buku dan sebagainya tetapi termasuk di dalamnya adalah

<sup>25</sup> W.J.S. Poerwodarminto. 1985. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Ke-4. Balai Pustaka. Jakarta. hlm. 7



kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan negara (institusi kenegaraan) karena pengertian administrasi publik tidak semata-mata tentang hal ihwal yang bersifat ketatabukuan maka administrasi juga harus dipahami tidak sekedar sebagai sebuah penyimpangan terhadap tulis-menulis, tata-buku dan sebagainya, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara (termasuk anggota parlemen kepada masyarakat).<sup>26</sup>

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

- 1) Ketidakjujuran (*dishonesty*)  
Berbagai tindakan ketidakjujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang usap, dan sebagainya;
- 2) Perilaku yang buruk (*unethical behavior*)  
Tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator. Misalnya menitipkan anaknya pada panitia tes pegawai. Meskipun dia tidak pernah menyuruh supaya anaknya diterima, tetapi karena posisinya sebagai pejabat tindakan titip itu bisa diartikan sebagai perintah. Dengan demikian tindakan itu disebut tindakan yang tidak etis.
- 3) Mengabaikan hukum (*disregard of law*)  
Tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri atau kepentingan kelompoknya. Misalnya: menangani proyek negara oleh keluarganya sendiri tanpa melalui tender terbuka termasuk tindakan mengabaikan hukum;
- 4) Favoritisme dalam menafsirkan hukum  
Tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, dan cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.
- 5) Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai  
Tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya berdasarkan faktor *like and dislike*, yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.
- 6) *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*  
*Inefisiensi bruto* adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
- 7) Menutup-nutupi kesalahan

<sup>26</sup> Prajudi Admosudirdjo. 1984. *Administrasi dan Manajemen Umum Seni Pustaka Ilmu Administrasi*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 50.



Kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak di liput kesalahannya.

- 8) Gagal menunjukkan inisiatif  
Kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.<sup>27</sup>

#### b. Jenis-Jenis Maladministrasi

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

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

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

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

- 1) Persekongkolan  
Beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
- 2) Kolusi dan nepotisme

<sup>27</sup> Edi Pranoto. 2011. *Maladministrasi Akibat Hukum dan Penyelesaiannya*. Diakses melalui <http://pranata-lecons.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>.



Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

3) Bertindak tidak adil

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

4) Nyata-nyata berpihak

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

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

1) Pemalsuan

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

2) Pelanggaran Undang-undang

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

3) Perbuatan melawan hukum

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

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



- 31
- 1) **Diluar Kompetensi**  
Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
  - 2) **Tidak kompeten**  
Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).
  - 3) **Intervensi**  
Seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.
  - 4) **Penyimpangan prosedur**  
Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

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

- 1) **Bertindak sewenang-wenang**  
Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.
- 2) **Penyalahgunaan wewenang**  
Seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
- 3) **Bertindak tidak layak/ tidak patut**  
Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

**Kelompok VI** adalah bentuk maladministrasi yang mencerminkan bentuk-bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang



(korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti. 32

- 1) Permintaan imbalan uang/korupsi
  - a) Dalam proses pemberian masyarakat, seorang pejabat pelayanan umum kepada dan sebagainya atas pekerjaan publik meminta imbalan uang lakukan (secara cuma-cuma) karena sudah semestinya dia jawabnya.
  - b) Seorang pejabat publik perusahaan (negara) dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.
- 2) Penguasaan tanpa hak  
Seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
- 3) Penggelapan barang bukti  
Seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika fihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.<sup>28</sup>

Maladministrasi sebagai bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik selaku penyelenggara negara akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Pelaku maladministrasi publik adalah pejabat pemerintah (Pusat maupun Daerah), aparat penegak hukum, petugas BUMN/BUMD dan aparat penyelenggaraan negara lainnya. Pada posisi inilah maka diperlukan lembaga Ombudsman sebagai lembaga yang mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh pejabat publik selaku penyelenggara negara. Menurut Antonius Sujata:

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) telah mewabah dalam segala aspek kehidupan. Untuk itu diperlukan lembaga Ombudsman sebagai lembaga yang mengawasi pelayanan publik. *Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*Political Will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh

<sup>28</sup> Budhi Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta. hlm. 73-77

pada peraturan perundangan dan kepatutan, namun juga yang sangat mendasar yaitu adanya kerelaan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara negara untuk segera dikontrol dan diawasi baik secara internal dan eksternal.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Op. Cit.* hlm.78.



## METODE PENELITIAN

## A. Jenis Penelitian

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

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pelayanan Publik.
2. Metode yuridis empiris, atau *sociological* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat dibatasi dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan Pelayanan Publik.

## B. Lokasi Kegiatan

Lokasi kegiatan ini adalah di Kabupaten Batang

## C. Sumber Dana

Kegiatan ini bersumber dari dana APBD Pemerintah Kabupaten Batang Tahun Anggaran 2017. Jumlah dana yang dibutuhkan sebesar Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah)

## D. Nama Kegiatan dan Organisasi

Nama Kegiatan:	Penyusunan Naskah Akademik	Rapenda	Tertang
	Pelayanan Publik		
Pekerjaan :	Penyusunan Naskah Akademik	Rapenda	Tertang
	Pelayanan Publik		
SKPD :	Sekretariat DPRD Kabupaten Batang		

## **E. Lingkup Kegiatan, Data, dan Alih Pengetahuan**

### **1. Lingkup Kegiatan**

Lingkup kegiatan ini adalah Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Pelayanan Publik Kabupaten Batang.

### **2. Data**

Data yang akan digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Raperda tentang Pelayanan Publik adalah data dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengaturan mengenai Pelayanan Publik.

## **F. Keluaran**

Keluaran yang dihasilkan dari kegiatan ini adalah tersusunnya Naskah Akademik Raperda Tentang Pelayanan Publik dan Draf Raperda Tentang Pelayanan Publik.

## **G. Tenaga Ahli**

Rincian tenaga ahli dalam Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Pelayanan Publik ini adalah sebagai berikut:

### **1. Tenaga Ahli Profesional**

#### **a. Ketua Tim**

Kualifikasi Pendidikan adalah Doktor (S3) di bidang Ilmu Pemerintahan/Administrasi Publik

#### **b. Tenaga Ahli Hukum**

Kualifikasi Pendidikan adalah Doktor/Magister (S3/S2) di bidang Ilmu Hukum

#### **c. Tenaga Ahli Ilmu Administrasi Publik**

Kualifikasi pendidikan Doktor/Magister (S3/S2) di bidang Ilmu Administrasi Publik

### **2. Tenaga Pendukung**

#### **a. Administratif**

Kualifikasi pendidikan D3/SMA

#### **b. Driver**

Kualifikasi pendidikan D3/SMA



Jangka waktu pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Raperda Tentang Pelayanan Publik adalah 6 (enam) bulan dengan rincian sebagai berikut:

No.	Kegiatan	Bulan Ke					
		1	2	3	4	5	6
1.	Diskusi awal dengan Komisi terkait (belanja masalah)	■					
2.	Pengurusan administrasi	■	■				
3.	Laporan pendahuluan		■				
4.	Pengumpulan data		■	■			
5.	Analisis data		■	■			
6.	Penyusunan Naskah Akademik & Draft Raperda		■	■	■		
7.	Laporan Antara				■		
8.	Revisi Naskah Akademik dan Draft Raperda				■		
9.	Diskusi dengan Komisi terkait dan <i>stakeholders</i>					■	
10.	Revisi Naskah Akademik dan Draft Raperda					■	
11.	Laporan Akhir						■

I. Jenis dan Spesifikasi Laporan

1. Jenis Laporan

Jenis laporan yang dibuat dalam pekerjaan ini meliputi :

- a. Laporan Pendahuluan
- b. Laporan Antara
- c. Laporan Akhir

## 2. Spesifikasi Laporan

37

Laporan yang harus diserahkan sebagai produk akhir adalah sebagai berikut:

### a. Laporan Pendahuluan

Laporan Pendahuluan memuat rencana kerja penerima swakelola secara menyeluruh, mobilisasi tenaga ahli dan pendukung lainnya serta jadwal penerima swakelola.

### b. Laporan Antara

Laporan Antara memuat hasil sementara pelaksanaan kegiatan (draft laporan akhir). Laporan Antara dipresentasikan di depan Komisi terkait dan *stakeholders*.

### c. Laporan Akhir

Laporan Akhir memuat Laporan akhir setelah melalui pembahasan dan penyempurnaan.

## J. Spesifikasi Teknis

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Identifikasi Masalah

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

D. Metode

BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

B. Praktik Empiris

C. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

D. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat

E. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Daerah



**BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN TERKAIT**

- A. Kondisi Hukum yang Ada
- B. Keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah
- C. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

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

**BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP  
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

- A. Jangkauan Pengaturan
- B. Arah Pengaturan
- C. Ruang Lingkup Materi Muatan

**BAB VI. PENUTUP**

- A. Simpulan
- B. Saran

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN DRAF RAPERDA**

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Antonius Sujata dan RM Surachman. 2002. *Ombudsman Indonesia di Tengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi*. Komisi Ombudsman Nasional. Jakarta.
- Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia. Jakarta. 11
- Atep Adya Barata. 2004. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. Alex Media Komputindo. Jakarta.
- Aziz Syamsudin. 2009. *Ombudsman Republik Indonesia, Merengkuh Keluhan Rakyat "Menjewer" Sang Pejabat*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Budhi Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. UII Press. Yogyakarta.
- Edi Pranoto. 2011. *Maladministrasi Akibat Hukum dan Penyelesaiannya*. Diakses melalui <http://pranata-lecons.blogspot.com/2011/02/maladministrasi-akibat-hukum-dan.html>.
- Erick. S. Holle. 2011. *Pelayanan Publik Melalui Electronic Government Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service*. Jurnal Sasi. Vol. 17. No. 3. Bulan Juli-September 2011.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT. Grasindo. Jakarta.
- Herry Wibawa. 2010. *Tesis: Pengawasan Ombudsman Terhadap Penyelenggara Negara Dan Pemerintahan (Studi Perbandingan Dengan Pengawasan Peratun)*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Semarang.
- <http://www.mypulau.com/adedidikirawan/blog/736488/>



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