

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ketetapan MPR RI Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), mengamanatkan agar aparatur negara mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN. Perwujudan nyata dari sikap aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR tersebut antara lain tercermin dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu upaya untuk meningkatkan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu terus dilakukan.

Dalam rangka menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara dalam hal ini dititikberatkan kepada aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memungkinkan

lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Kemajuan teknologi informasi juga merupakan solusi dalam memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Keterpaduan sistem penyelenggaraan pemerintahan melalui jaringan *online*, perlu terus dikembangkan terutama dalam penyelenggaraan pelayanan, sehingga memungkinkan tersedianya data dan informasi pada instansi pemerintah yang dapat dianalisis dan dimanfaatkan secara cepat, akurat dan aman.

Peningkatan kualitas pemberian pelayanan kepada pengguna layanan menuntut adanya kepekaan (*responsivitas*) dari penyedia layanan tentang apa yang sebenarnya menjadi harapan, aspirasi, serta kebutuhan pengguna layanan. Seringkali dijumpai pada label kemasan suatu produk barang dari sebuah perusahaan besar terdapat tulisan yang menunjukkan kepada konsumen untuk menyampaikan keluhan yang berkaitan dengan kualitas produk yang dibelinya, seperti adanya kata-kata : “*customer care*”, “hotline layanan bebas pulsa 24 jam”, “layanan konsumen”, dan lain sebagainya. Hal tersebut sebenarnya menunjukkan bahwa betapa sangat pedulinya para penyedia layanan dan mengharapkan adanya masukan atau kritik dari pengguna layanan tentang produk yang dibeli oleh konsumen.<sup>1</sup>

Kepuasan pengguna layanan dengan demikian merupakan kata kunci yang sangat penting bagi penyedia layanan apabila produknya ingin dihargai

---

<sup>1</sup> Bambang Wicaksono, 2003, *Survey Pelanggan : Upaya Mendekatkan Diri Pada Pengguna*

dan terus dipergunakan oleh pengguna layanan atau masyarakat. Semua perusahaan, lembaga, badan atau institusi penyelenggara layanan selalu dituntut untuk dapat meningkatkan kualitas layanan. Tuntutan itu tentu saja tidak hanya berlaku bagi perusahaan-perusahaan swasta saja, melainkan juga sangat penting diterapkan pada birokrasi pemerintah sebagai penyedia dan penyelenggara pelayanan publik.

Sebagaimana diketahui bahwa birokrasi pemerintah pada era otonomi daerah dituntut untuk lebih mengedepankan pada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat, seperti adanya pemberian pelayanan yang tepat waktu, adanya kepastian biaya pelayanan dan lain sebagainya. Namun selama ini dalam rangka peningkatan kualitas pemberian pelayanan kepada masyarakat, birokrasi pemerintah masih sangat jarang, bahkan tidak pernah memanfaatkan informasi dari masyarakat menyangkut kualitas kinerja pelayanan yang diberikan. Birokrasi pemerintah bahkan tidak mengetahui apakah pemberian pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat selama ini benar-benar telah sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat, apakah pelayanan yang diberikan selama ini telah memuaskan masyarakat, atau apa saja kekurangan-kekurangan dari pemberian pelayanan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat.

Aparatur pemerintah atau birokrasi memiliki kekuatan yang sangat besar dalam menentukan model pelayanan, tanpa pernah bertanya, mengajak dan memahami kesulitan, harapan dan aspirasi masyarakat tentang pelayanan

mekanisme dan etika pelayanan yang sudah digariskan oleh birokrasi pemerintah, masyarakat wajib mengikutinya. Pemahaman di atas merupakan gambaran selama ini yang terjadi setiap kali masyarakat berurusan dengan pelayanan aparatur pemerintah. Tanpa disadari kemudian warga masyarakat terkondisi oleh sistem pelayanan birokrasi tanpa dapat melakukan upaya menuju bentuk ke pelayanan yang saling memuaskan. Warga berada dalam posisi lemah untuk melakukan *bargaining*, karena mereka sangat membutuhkan pelayanan dari birokrasi pemerintah tersebut. Sehingga yang terjadi adalah ambil jalan pintas dan yang penting “semuanya beres dan bisa diatur”.

Beberapa masalah yang sering dihadapi oleh masyarakat apabila membutuhkan pelayanan seperti misalnya pengurusan akta kelahiran, berbagai macam perizinan dan bentuk-bentuk pelayanan publik lainnya seringkali ditemui adanya pelayanan yang terlihat berbelit-belit, dibutuhkan waktu yang lama, biaya yang mahal dan kurangnya informasi mengenai persyaratan yang harus dipersiapkan oleh anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan, sehingga mengakibatkan yang bersangkutan harus bolak-balik untuk memenuhi persyaratan. Jadi dengan demikian muncul anggapan di masyarakat bahwa pelayanan publik identik dengan berbelit-belit, dibutuhkan waktu yang lama dan biaya yang mahal.

Guna memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, pemerintah Kota Yogyakarta mengimplementasikan pakta integritas yang

1. ... dari pemerintah Kota Yogyakarta untuk

melaksanakan segala tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bidang pelayanan publik.

Pakta integritas merupakan sistem ekstra yudisial (di luar hukum) dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, akan tetapi masih dalam kerangka hukum yang berlaku, karena semuanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai upaya untuk melakukan pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi.<sup>2</sup>

Pelaksanaan pakta integritas tersebut sebenarnya merupakan bentuk pelaksanaan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Kegiatan penandatanganan pakta integritas di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta menyebabkan kata “pakta integritas” tiba-tiba menjadi begitu terkenal. Semuanya tiba-tiba mengenal kata pakta integritas. Dua buah kata yang bermakna sebagai kontrak moral itu tiba-tiba berubah wujud menjadi sebuah ikon.

Banyak alasan mengapa pakta integritas disodorkan. Mungkin sama banyaknya dengan pertanyaan mengapa pakta integritas yang dipilih, bukankah semua fungsi dan jabatan itu sudah ada aturan mainnya, sudah ada secara jelas rangkaian sanksi untuk pelanggarnya. Bahkan seorang PNS yang akan mengawali tugas maupun akan mengemban suatu jabatan struktural telah mengangkat sumpah dengan nama Tuhan mereka.

Penandatanganan pakta integritas bukan sekedar mengikuti tren dan tanpa maksud. Pakta integritas diharapkan mampu mempercepat upaya mewujudkan citra birokrasi yang bersih dan baik, sehingga mendapatkan kepercayaan publik setinggi-tingginya. Namun perlu disadari bahwa pakta integritas hanya merupakan sebuah alat (*tool*) dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih. Oleh karena itu, ia tidak bisa berjalan sendiri. Penandatanganan pakta integritas harus diikuti dengan pembenahan di seluruh lini yang menyebabkan citra birokrasi terpuruk, khususnya yang berkaitan dengan masalah tindak pidana korupsi.

Membicarakan korupsi seakan tidak mengenal kata akhir karena permasalahan yang ada demikian kompleks, bahkan tidak diketahui dari mana harus mulai. Sebagian masyarakat mulai bersikap “fatalis”, di mana mereka beranggapan bahwa korupsi memang sulit diberantas, karena telah menjadi sebuah budaya dikalangan birokrasi. Sikap ini secara tidak langsung meningkatkan sikap “permisif” untuk ikut juga melakukan korupsi, minimal membiarkan berlangsungnya tindakan korupsi. Jika mengacu pada temuan transparansi internasional Indonesia dalam surveinya di 32 kota baru-baru ini, hal tersebut tidak terlalu salah. Setidaknya 49% responden mengaku setuju terhadap tindakan penyuapan.

## **B. Rumusan Masalah**

Dasar-dasar ujian litar kelangka tersebut di atas, maka permasalahan

1. Bagaimana implementasi pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta?
2. Kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi dalam pelaksanaan pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta?
3. Upaya-upaya apakah yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi kendala-kendala tersebut?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta
3. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum Administrasi Negara pada khususnya
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan bahan kajian lebih lanjut dengan sudut pandang yang berbeda tentang pelaksanaan pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta

3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan pakta integritas di bidang pelayanan publik beserta kendala-kendalanya.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Asas-Asas Dalam Penyelenggaraan Negara

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state*, membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding* yaitu pembatasan negara (dan pemerintah) dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Negara bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat, sementara pola konsepsi *welfare state*, negara diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurazorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada negara diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah kehidupan masyarakat.<sup>3</sup>

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. akan tetapi diberi *Freies Ermessen*, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan

sosial.<sup>4</sup> *Freies Ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>5</sup> Dalam praktek, *Freies Ermessen* ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga negara. Pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Konsepsi negara hukum mengindikasikan *ekuilibrium* antara hak dan kewajiban. Salah satu sarana untuk menjaga *ekuilibrium* adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Salah satu tolok ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang layak.<sup>6</sup>

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan

<sup>4</sup> Utrecht, 1991, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hlm. 30

<sup>5</sup> Markus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 180

umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan tetapi berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara, karena dengan *freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *deteournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintah yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.

Di kalangan penulis HAN di Indonesia terdapat perbedaan penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Kata *beginselen* ada yang menerjemahkan dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar dan asas-asas. Sedangkan kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak dan yang patut. Dengan penerjemahan ini *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya.

Pemahaman terhadap AAUPL (Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak) dalam penyelenggaraan

negara tidak dapat dilepaskan dari konteks keasingan di samping dari



- a. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara;
- b. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktek kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.<sup>8</sup>

Sebenarnya menyamakan AAUPL dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab antara “asas” dengan “norma” terdapat perbedaan. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide dan mempunyai sanksi.<sup>9</sup> Pada kenyataannya AAUPL ini meskipun merupakan asas namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak dan dalam

---

<sup>8</sup> Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 24

<sup>9</sup> Ateng Syafrudin, 1991, *Asas-Asas Pemerintahan yang Layak Pegangan bagi Pengabdian Kepala*

beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang, serta mempunyai sanksi tertentu.

Pada awal kemunculannya, AAUPL hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) warga negara dari tindakan pemerintah yaitu sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan.

Dalam perkembangannya, AAUPL memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan diskresi/melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatigedaad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit* dan *ultravires*
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPL dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- c. Bagi Hakim TUN dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan

- d. Kecuali itu, AAUPL tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.<sup>10</sup>

Keberadaan AAUPL ini belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah.

Alasan pemerintah adalah sebagai berikut :

“Menurut hemat kami dalam praktek ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang *“algemene beginselen van behoorlijk bestuur”* tersebut yang berasal dari Negeri Belanda. Pada waktu itu kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara Kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret”.

Meskipun belum memiliki sandaran yuridis formal, akan tetapi dalam praktek peradilan terutama pada PTUN asas-asas ini telah diterapkan, sebagaimana akan terlihat nanti pada sebagian contoh-contoh putusan PTUN. Sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktek

---

<sup>10</sup> SF. Marbun, 2001, *Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di*

peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman : “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”. Dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 ditegaskan : “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”. Dengan ketentuan pasal ini maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia. Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dengan format yang berbeda dengan AAUPL dari negeri Belanda, dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu :

- a. Asas Kepastian Hukum
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
- c. Asas Kepentingan Umum
- d. Asas Keterbukaan
- e. Asas Proporsionalitas
- f. Asas Profesionalitas

Dalam penjelasan undang-undang tersebut terdapat keterangan sebagai berikut; *asas kepastian hukum* adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara; *asas tertib penyelenggaraan negara* adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara; *asas kepentingan umum* adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif; *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; *asas proporsionalitas* adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara; *asas profesionalitas* adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *asas akuntabilitas* adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas yang tercentum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tersebut ditujukan untuk para penyelenggara negara secara

ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah *bestuur* pada *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan proses peradilan, asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tidak memiliki konsekuensi hukum yang sama dengan AAUPL, yang secara aktual telah dijadikan sebagai salah satu dasar penilaian oleh para hakim. Dengan kata lain, asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 lebih merupakan etika dalam penyelenggaraan kenegaraan, bukan sebagai kaidah hukum.<sup>11</sup>

Berkenaan dengan ketetapan (*beschikking*), AAUPL terbagi dalam dua bagian yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material. Asas-asas yang bersifat formal yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu *beschikking*, jadi menyangkut segi lahiriah dari *beschikking* itu, yang meliputi asas-asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan, dan asas-asas yang berkaitan dengan pertimbangan (*motivering*) serta susunan keputusan.

Asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah. Termasuk kelompok asas yang bersifat material atau substansial ini adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan

Telah disebutkan bahwa AAUPL merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah, oleh karena itu terdapat rumusan yang beragam mengenai asas-asas. Meskipun demikian, dalam hal ini tidak dibicarakan mengenai rumusan yang beragam tersebut, namun hanya memuat AAUPL yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan SF Marbun. Macam-macam AAUPL tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f. Asas tidak mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*);
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*);

- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

## 2. Penyelenggaraan Negara di Bidang Pelayanan Publik

Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan 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 sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Administrasi pemerintahan memang disejajarkan, dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Sedangkan pelayanan umum, lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.<sup>15</sup>

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 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 dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Keputusan MENPAN Nomor 63/2003).

Mengikuti definisi tersebut di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik dan pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya Kantor Pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dengan menerbitkan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih, pelayanan transportasi, pelayanan penyediaan listrik dan lain lain

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Misalnya karena adanya ketentuan peraturan perundangan bahwa setiap pengendara harus memiliki Surat Ijin Mengemudi, maka diselenggarakan pelayanan pengadaan SIM.

Sebagaimana telah dijelaskan pelayanan publik atau pelayanan umum dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik atau pelayanan umum sangat terkait dengan upaya penyediaan barang publik atau jasa publik. Oleh karena itu, di bawah ini akan dijelaskan pengertian barang publik dan jasa publik.

Barang publik dan jasa publik dapat dipahami dengan menggunakan taksonomi barang dan jasa yang dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh. Berdasarkan derajat eksklusivitasnya (apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu orang saja) dan derajat keterhabisannya (apakah suatu barang/jasa habis dikonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi), Howlett dan Ramesh

a. Barang/jasa privat

Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seseorang pengguna.

b. Barang/jasa publik

Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.

c. Peralatan publik

Peralatan publik ini kadang-kadang disebut juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh barang/jasa semi publik adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seseorang pengguna, tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

d. Barang/jasa milik bersama

Sedangkan barang/jasa milik bersama adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemakaian, tetapi yang tidak

mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.

Beberapa pengertian dasar yang dituliskan di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

- a. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. Penyelenggara pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah
- c. Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada Instansi Pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik
- e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum

- g. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbalan jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. 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.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut :<sup>14</sup>

a. **Transparansi**

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b. **Akuntabilitas**

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. **Kondisional**

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

---

<sup>14</sup> Keputusan Menteri Nomor 63 Tahun 2004

d. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

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

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok. Adapun empat kelompok tersebut adalah sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a. 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 Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. 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
- c. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik. Kesemuanya itu akan dijelaskan di dalam sub bab-sub bab di bawah ini.

a. Prinsip pelayanan publik

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

1) Kesederhanaan

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

2) Kejelasan

Kejelasan ini termasuk kejelasan dalam hal :

- a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
  - b) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
  - c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- 3) Kepastian waktu
- Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi
- Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- 5) Keamanan
- Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- 6) Tanggung jawab
- Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana
- Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana telekomunikasi dan informatika (telematika)

8) Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10) 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.

b. Standar pelayanan publik

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 :

1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2) Waktu penyelesaian

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

3) Biaya pelayanan

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

4) Produk pelayanan

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

5) Sarana dan prasarana

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

6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan

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

c. Pola penyelenggaraan pelayanan publik

Dalam kaitannya dengan pola pelayanan, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan adanya empat pola pelayanan, yaitu :

1) Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara

## 2) Terpusat

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

## 3) Terpadu

Pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu :

### a) 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 disatupadukan.

### b) 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.

## 4) Gugus tugas

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

Selain pola pelayanan sebagaimana yang telah disebutkan tersebut di atas, instansi yang melakukan pelayanan publik dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pelayanannya sendiri

dalam rangka upaya menemukan dan menciptakan inovasi peningkatan pelayanan publik. Pengembangan pola penyelenggaraan pelayanan publik dimaksud mengikuti prinsip-prinsip sebagaimana ditetapkan dalam pedoman ini.

d. Biaya pelayanan publik

Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 diamanatkan agar penetapan besaran biaya pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat;
- 2) Nilai/harga yang berlaku atas barang dan atau jasa;
- 3) Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- 4) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 juga mengatur bahwa penyelenggara pelayanan wajib mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita.

f. Pelayanan khusus

Penyelenggaraan jenis pelayanan publik tertentu seperti pelayanan transportasi kesehatan dimungkinkan untuk memberikan

penyelenggaraan pelayanan khusus, dengan ketentuan seimbang dengan biaya yang dikeluarkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, seperti ruang perawatan VIP di rumah sakit, dan gerbong eksekutif kereta api sesuai dengan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004.

g. Biro jasa pelayanan

Dalam kaitannya dengan keberadaan biro jasa pelayanan, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menegaskan bahwa pengurusan pelayanan publik pada dasarnya dilakukan sendiri oleh masyarakat. Namun dengan pertimbangan tertentu dan sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tertentu dimungkinkan adanya biro jasa untuk membantu penyelenggaraan pelayanan publik. Status biro jasa tersebut harus jelas, memiliki izin usaha dari instansi yang berwenang dan dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanannya harus berkoordinasi dengan penyelenggara pelayanan yang bersangkutan, terutama dalam hal yang menyangkut persyaratan, tarif jasa dan waktu pelayanan, sepanjang tidak mengganggu fungsi penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagai contoh, biro jasa perjalanan angkutan udara, laut dan darat.

h. Tingkat kepuasan masyarakat

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan 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.

i. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut :

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

j. Penyelesaian pengaduan

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai dengan kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan menyediakan loket/kotak pengaduan. Dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Prioritas penyelesaian pengaduan;
- 2) Penentuan pejabat yang menyelesaikan pengaduan;
- 3) Prosedur penyelesaian pengaduan;
- 4) Rekomendasi penyelesaian pengaduan;
- 5) Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan;
- 6) Pelaporan proses dan hasil penyelesaian pengaduan kepada pimpinan;
- 7) Penyampaian hasil penyelesaian pengaduan kepada yangmengadukan;
- 8) Dokumentasi penyelesaian pengaduan.

k. Penyelesaian sengketa

Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit penyelenggara pelayanan publik yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 mengatur bahwa penyelesaiannya dapat dilakukan melalui jalur hukum.

Dalam kaitannya dengan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa pimpinan penyelenggara pelayanan publik secara berkala mengadakan evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan di lingkungan secara berkelanjutan dan hasilnya secara berkala dilaporkan kepada pimpinan tertinggi penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai baik perlu diberikan penghargaan untuk memberikan motivasi agar lebih meningkatkan pelayanan.

Sedangkan penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai belum

sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat, perlu terus melakukan upaya peningkatan. Dalam melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik harus menggunakan indikator yang jelas dan terukur sesuai ketentuan yang berlaku.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis dari penelitian ini adalah penelitian Hukum empiris, artinya data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer sebagai data utamanya dan data sekunder sebagai data pelengkapannya.

### **2. Sumber Data**

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :<sup>16</sup>

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang bersifat mengikat, yang terdiri dari :

a) Undang-Undang Dasar 1945

b) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKPN)

<sup>16</sup> Soeriono, Soekanto dan Sri Mamudii, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*

- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
  - d) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil
  - e) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian dan lain sebagainya.
- 3) Bahan Hukum Tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus istilah hukum, kamus bahasa dan ensiklopedia.
3. Lokasi Penelitian dan Subyek Penelitian
- Penelitian ini dilaksanakan di Kota Yogyakarta dengan subyek penelitian adalah :
- a. Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta
  - b. Kepala Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta.
  - c. Kepala Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum Pemerintah

#### 4. Metode Penentuan Sampel

Metode pengambilan sampel dalam penelitian ini digunakan metode *purposive sampling*, artinya hanya individu-individu tertentu saja yang dapat mewakili populasi. Peneliti menggunakan pertimbangan-pertimbangan dengan memasukkan unsur-unsur tertentu yang dianggap bahwa sampel tersebut telah dapat mewakili populasi.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Penelitian lapangan; dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada subyek penelitian.
- b. Penelitian kepustakaan; dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, mempelajari dan menelaah bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

#### 6. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini yang merupakan kesimpulan

## G. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari skripsi ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah :

### BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun skripsi ini. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, sumber data, lokasi penelitian, subyek penelitian, teknik pengumpulan data dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan skripsi.

### BAB II TINJAUAN TENTANG PAKTA INTEGRITAS

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan pakta integritas. Adapun uraian pada bab ini meliputi: pengertian dan dasar hukum pakta integritas, komponen utama pakta integritas dan pakta integritas di bidang pelayanan publik. Selanjutnya pada akhir dari bab ini diuraikan pula mengenai peran masyarakat sipil (*civil society*) dalam penyelenggaraan negara.

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini diuraikan dan dianalisis hasil penelitian lapangan terhadap implementasi pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Adapun uraian dan analisis pada bab ini meliputi implementasi pakta integritas di bidang pelayanan publik di Kota Yogyakarta, kendala-kendala dalam pelaksanaan pakta integritas di bidang pelayanan publik di Kota Yogyakarta, dan upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi kendala.

#### BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam skripsi ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang implementasi pakta integritas dalam pelayanan publik di Kota Yogyakarta.