

**ANALISIS YURIDIS PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK
SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE
DALAM KONSEP WELFARE STATE**

**JURIDICAL ANALYSIS OF GOOD PUBLIC SERVICE IN ORDER TO CREATE
GOOD GOVERNANCE IN THE CONCEPT OF WELFARE STATE**

Dyah Adriantini Sintha Dewi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, Email: *dyahadriantini@yahoo.com*

Naskah diterima: 22 Juli 2014

Naskah direvisi: 26 September 2014

Naskah diterbitkan: 24 November 2014

Abstract

Good public service is a right and a dream of every citizen, especially in the concept of the welfare state that promotes public welfare. However, maladministration is largely being found which cause ill treatment to society. Therefore, there is a need to have on analysis on providing good public service in order to create good governance. There are at least three elements to consider in the creation of good public service, namely 1) openness, 2) supervision, 3) justice. Openness is necessary so that people know the government is work plan, and able to participate in supervision process to avoid irregularities in the mean time, to bring about justica, regulation or policy making process should follow a number simultaneous phases of: problem formulation, policy agenda, alternative policies selection, and policy decision as one solid system. There is a need for cooperation between the government and the community for good governance to come about.

Key words: public service, good governance, welfare state

Abstrak

Pelayanan publik yang baik merupakan hak dan dambaan bagi setiap warga negara, terutama dalam konsep *welfare state* yang mengutamakan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, namun saat ini masih banyak terjadi maladministrasi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Untuk itu perlu dianalisa bagaimana mewujudkan pelayanan publik yang baik sebagai sarana mewujudkan *good governance*. Paling tidak ada 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi untuk terwujudnya pelayanan publik yang baik, yaitu 1) keterbukaan, 2) pengawasan, 3) keadilan. Keterbukaan diperlukan agar masyarakat mengetahui rencana kerja pemerintah dan melakukan pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan. Sementara itu, untuk mewujudkan keadilan, maka proses pembuatan peraturan atau kebijakan harus dilakukan melalui tahapan: perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan, dan penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem yang harus dipenuhi secara bersama. Perlu kerjasama antara pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya.

Kata kunci: pelayanan publik, *good governance*, *welfare state*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembicaraan mengenai *good governance* memang bukan merupakan hal yang baru, namun hal ini selalu menarik untuk dibahas. Jika kita dalam, dalam konsep *good governance* terdapat

banyak unsur, namun penulis akan membatasi hanya pada keterkaitannya dengan pelayanan publik. Hal ini dikarenakan pelayanan publik yang baik merupakan hak dan dambaan bagi setiap warga negara. Namun dalam kenyataannya hingga saat ini, pihak pemerintah masih belum

dapat memberikan pelayanan publik yang baik, sehingga mengakibatkan masyarakat menderita kerugian.

Sebagai wujud konkrit, dapat diajukan data laporan pengaduan yang disampaikan masyarakat kepada Ombudsman berkaitan dengan pelayanan publik yang buruk (maladaministrasi) yang mereka terima dan menimbulkan kerugian. Selama tahun 2013 Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga yang berwenang untuk menerima laporan pengaduan berkaitan dengan pelayanan publik, telah menerima sebanyak 3.621 laporan.¹ Data tersebut menunjukkan bahwa masyarakat merasa perlu untuk memperoleh haknya atas pelayanan publik yang baik, maka mereka menggunakan sarana Ombudsman sebagai lembaga tempat mereka mengadu.

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman² adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Keberadaan Ombudsman sebagai lembaga yang menerima pengaduan dari masyarakat seolah sebagai cahaya terang bagi masyarakat yang mendapat pelayanan publik yang buruk. Ombudsman yang awalnya bernama Komisi Ombudsman Nasional yang lahir berdasar Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional hingga terbentuknya Ombudsman Republik Indonesia yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tersebut, telah mendapat tempat di hati masyarakat. Bahkan sekarang, setiap provinsi sudah memiliki Kantor Perwakilan.

Pelayanan publik yang baik oleh pemerintah sebenarnya juga merupakan wujud niat baik dari

pemerintah untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya. Harapannya dengan adanya pelayanan publik yang baik tersebut, masyarakat merasa senang, puas serta merasa memperoleh apa yang menjadi haknya dan ini merupakan kewajiban pemerintah untuk mewujudkannya. Dengan demikian, bahwa pelayanan publik yang baik merupakan hak asasi manusia berkaitan masalah untuk memperoleh keadilan. Artinya bahwa, keadilan dalam memperoleh pelayanan publik tidak boleh membedakan antara warga negara yang satu dengan warga negara yang lain apapun alasannya baik agama, warna kulit, bahasa dan sebagainya sepanjang penerima layanan publik tersebut telah memenuhi ketentuan umum yang berlaku.

Atas dasar rasa tanggung jawab negara yang besar, maka pada tanggal 18 Juli 2009, telah disahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan maksud untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

B. Perumusan Masalah

Meskipun telah diundangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, namun dengan melihat masih banyaknya laporan pengaduan kepada Ombudsman Republik Inonesia (ORI), menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dilakukan pemerintah masih buruk, yang mengakibatkan *good governance* belum terwujud. Untuk itu perlu dianalisis bagaimanakah pelayanan publik yang baik sebagai sarana mewujudkan *good governance* dan konsep *welfare state*?

C. Tujuan

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mengetahui bentuk pelayanan publik yang baik sebagai sarana mewujudkan *good governance*. Di samping itu, tulisan ini diharapkan mampu memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis.

1) Kontribusi secara teoritis, adalah memperkaya ilmu pengetahuan hukum,

1 Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia, <http://www.ombudsman.go.id/index.php/publikasi/laporntahunan.html#>, diakses tanggal 10 Desember 2013. Bandingkan dengan Pranowo Dahlan, *Pengawasan Ombudsman dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, materi paparan Reformasi Birokrasi POLRI (RBP), Jakarta, 12 Februari 2014.

2 Lihat Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

khususnya Hukum Administrasi Negara berkaitan dengan perwujudan *good governance* dalam konsep *welfare state*.

- 2) Kontribusi secara praktis, adalah:
 - a) Bagi Pemerintah, dapat digunakan sebagai rujukan untuk mengevaluasi kinerja aparat dalam memberikan pelayanan publik.
 - b) Bagi Masyarakat, dapat digunakan sebagai pedoman untuk ikut berpartisipasi mewujudkan *good governance*.
 - c) Bagi Akademisi, dapat digunakan untuk memperkuat tulisan yang sudah ada dan dapat sebagai dasar bagi penulisan mendatang.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam rangka mengungkap permasalahan dan untuk mencari jalan keluarnya, maka di sini akan diajukan beberapa teori yang dapat dipakai sebagai pisau analisis dalam memecahkan permasalahan yang diangkat. Teori sistem menjadi pilihan pertama untuk mengupas permasalahan.

Menurut Visser T. Hooft, sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur dan komponen yang selalu pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.³ Ludwig von Bertalanffy mendefinisikan sistem sebagai “*a complex of elements in mutual interaction*”.⁴ Sementara itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem diartikan sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk secara totalitas. Dengan demikian, terlihat bahwa sistem itu memiliki ciri yang sangat luas dan bervariasi. Hal ini dapat terlihat pada uraian dari Elias M. Awad tentang sistem bahwa: (1) Sistem itu bersifat terbuka, manakala dapat berinteraksi dengan lingkungannya. Disamping itu, dikatakan tertutup jika mengisolasi diri

dari pengaruh apapun; (2) sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem yang terdiri lagi dari subsistem lebih kecil dan begitu seterusnya; (3) subsistem saling bergantung satu sama lain dan saling memerlukan; (4) Sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri (*self regulation*); (5) Sistem memiliki tujuan dan sasaran.⁵ Selanjutnya, dikemukakan pula oleh Tatang M. Amirin, bahwa setiap sistem: (1) mempunyai tujuan; (2) mempunyai batas yang memisahkannya dari lingkungannya; (3) bersifat terbuka; (4) terdiri dari beberapa subsistem; (5) mempunyai sifat holistik (utuh menyeluruh); (6) saling berhubungan dan bergantung baik intern maupun ekstern; (7) melakukan proses transformasi; (8) memiliki mekanisme kontrol dengan pemanfaatan umpan balik; (9) memiliki kemampuan untuk mengatur diri sendiri dan menyesuaikan diri.⁶

Sementara itu, dalam melihat hukum sebagai sebuah sistem, kita dapat mengaitkan dengan pendapat dari Lawrence M. Friedman yang mengemukakan bahwa, jika melihat hukum sebagai sistem maka sistem hukum itu terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu (1) substansi; (2) struktural; dan (3) kultural.⁷ Ketiga hal tersebut saling berkait satu sama lain dan tidak dapat berdiri sendiri. Hal tersebut dikarenakan tujuan hukum itu sendiri menurut Radbruch tidak saja keadilan, namun juga finalitas dan kepastian. Aspek keadilan menunjuk pada kesamaan hak di depan hukum. Aspek finalitas menunjuk kepada tujuan hukum, yaitu memajukan kebaikan hidup manusia, sedangkan aspek kepastian menunjuk kepada jaminan bahwa hukum adalah peraturan yang ditaati.⁸ Sekalipun ketiga hal tersebut dalam praktiknya cukup sulit untuk bisa diwujudkan dalam waktu

³ C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hal. 56, sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press, 2012, hal. 13-14.

⁴ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hal. 63.

⁵ H.R. Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung: Refika Aditama, 2010, hal. 85.

⁶ *Ibid.* hal. 86.

⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel sage Foundation, 1975 sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, hal. 14-15.

⁸ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal. 130.

yang bersamaan, namun bukan masalah besar jika tujuan dibuatnya aturan hukum itu demi kesejahteraan masyarakat. Artinya sangat dimungkinkan salah satu unsur tujuan hukum itu mendapat porsi yang lebih rendah dibanding unsur yang lainnya. Sehingga tidak tertutup kemungkinan pada penerapan hukum itu unsur keadilan dan kepastian terpenuhi namun unsur finalitas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat menjadi terabaikan, atau aspek finalitas terwujud, namun kepastian tidak dirasakan adanya.

Berkait dengan sistem pelayanan publik yang baik, hendaknya juga memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana diuraikan oleh *United Nations Development Programme (UNDP)* yang menunjukkan karakteristik *good governance* sebagai berikut: 1) *participation*; 2) *rule of law*; 3) *transparency*; 4) *responsiveness*; 5) *consensus orientation*; 6) *equity*; 7) *effectiveness and efficiency*; 8) *accountability*; 9) *strategic vision*.⁹ Sehingga nantinya dapat terwujud sistem pelayanan publik yang sesuai *good governance*.

III. ANALISIS

A. Sistem Pelayanan Publik

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dikatakan bahwa "Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik." Berdasarkan definisi tersebut, terlihat bahwa cakupan pelayanan publik itu sangat luas, sehingga pendekatan yang dipakai juga dapat secara beragam. Artinya dari berbagai disiplin ilmu dapat masuk untuk dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan sekaligus pengawasan atas pelayanan publik yang

dikehendaki sesuai dengan tujuan. Hal tersebut dapat dikaji dari sudut ekonomi, yaitu berkait dengan pelayanan barang dan jasa. Sedangkan dari sudut hukum adalah berkait dengan pelayanan yang harus diberikan tersebut adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengikat dan tidak terbuka ruang yang membedakan antara pelayanan yang diberikan kepada warga masyarakat tertentu dengan warga lainnya. Apalagi kalau hal tersebut dikaitkan dengan tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, yaitu:

1. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik yang baik menjadi dambaan setiap warga negara. Untuk itu, maka sudah selayaknya pihak pemerintah memberikan pedoman bagi terwujudnya pelayanan publik yang baik tersebut. Bangunan sistem pelayanan publik yang baik menjadi sarana lancarnya pelaksanaan pelayanan publik dan itu jika didasarkan pada teori sistem sebagaimana disebut di atas, bahwa di dalamnya terkait berbagai unsur, menjadi perhatian tersendiri. Berkait dengan hal tersebut, kita perlu melihat terlebih dahulu dasar hukum pelayanan publik, di mana sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, secara legal formal telah dikeluarkan beberapa ketentuan yaitu:

1. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993

⁹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, Jakarta: 2000, hal. 6-7.

- tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum;
2. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan kepada Masyarakat;
 3. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah;
 4. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik;
 5. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Aturan tersebut memperkuat landasan bagi pemberian layanan publik yang baik dan menguntungkan bagi masyarakat.

Banyaknya laporan berkait pelayanan publik yang buruk atau yang sering disebut dengan maladministrasi, membuktikan bahwa masih terdapat celah bagi adanya penyimpangan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini harus dicermati, seberapa banyak kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berperan serta mengawasi kinerja administrator pemberi layanan publik. Sekalipun keluarnya Undang-Undang tentang Pelayanan Publik setelah banyaknya laporan pengaduan masyarakat akan terjadinya maladministrasi, namun adalah lebih baik dari pada tidak sama sekali. Tidak ada kata terlambat dalam hal ini.

Maladministrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 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.” Sementara itu dalam Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia, diuraikan aspek-aspek

yang termasuk dalam maladministrasi dan menjadi ranah Ombudsman untuk menanganinya, yaitu: (1) penundaan berlarut; (2) tidak menangani; (3) persekongkolan; (4) pemalsuan; (5) di luar kompetensi; (6) tidak kompeten; (7) penyalahgunaan wewenang; (8) bertindak sewenang-wenang; (9) permintaan imbalan/korupsi; (10) kolusi dan nepotisme; penyimpangan prosedur; (11) melalaikan kewajiban; (13) bertindak tidak layak/tidak patut; (14) penggelapan barang bukti; (15) penguasaan tanpa hak; (16) bertindak tidak adil; (17) intervensi; (18) nyata-nyata berpihak; (19) pelanggaran undang-undang; (20) perbuatan melawan hukum.¹⁰

Pelayanan publik sebagai sebuah sistem yang terdiri dari subsistem-subsistem yang satu sama lain saling berkait dan bergantung, dalam hal ini sangat diperlukannya adanya kejelasan dalam pengaturannya. Sehingga, tepatlah ketika asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 menjadi pedoman. Adapun asas-asas tersebut adalah: 1) kepentingan umum; (2) kepastian hukum; (3) kesamaan hak; (4) keseimbangan hak dan kewajiban; (5) keprofesionalan; (6) partisipatif; (7) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (8) keterbukaan; (9) akuntabilitas; (10) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan. Asas-asas ini harus dipakai sebagai landasan pelaksanaan pelayanan publik yang semua saling berkait. Pelaksanaan tidak bisa hanya mendasarkan sebagian asas-asas saja, namun harus secara keseluruhan. Di samping itu, lingkungan sangat memegang pengaruh dalam masalah ketaatan. Hal ini mengingatkan bahwa tidak menutup kemungkinan ketika seorang penyelenggara layanan publik hendak melaksanakan tugas sesuai aturan, namun justru “permainan” dimulai dari tawaran masyarakat sebagai penerima manfaat pelayanan publik, inipun bisa sebagai pintu masuk maladministrasi, seperti adanya tindakan korupsi. Lingkungan kerja juga, seringkali tidak lepas dari jerat lingkaran setan penyimpangan. Inilah sebuah realita, bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh seseorang pasti ada dasar atau alasannya, seperti dikemukakan oleh

¹⁰ C.F.G. Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman di Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003, hal. 18-21.

Herbert Blummer di atas. Demi untuk tegaknya pelayanan publik yang baik, hendaknya berbagai celah yang mungkin dapat dijadikan pintu masuk adanya penyimpangan harus ditutup rapat-rapat. Namun di lain kesempatan, masukan positif dari masyarakat juga harus mendapat tempat dalam rangka perbaikan sistem pelayanan publik demi kepuasan masyarakat. Sehingga menjadi sangat penting, kebijakan administrator dalam mengambil sikap, kapan bersikap “terbuka” dan kapan bersikap “tertutup”.

Pelaksanaan pelayanan publik yang rentan dari adanya penyimpangan, menuntut adanya lembaga pengawasan guna tercapainya tujuan pelayanan publik yang sudah digariskan. Dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 disebutkan bahwa Ombudsman merupakan lembaga yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Ini merupakan penjabaran dari sistem terbukanya pelayanan publik. Adanya lembaga pengawasan ini merupakan perwujudan dari konsep negara hukum. Dikemukakan oleh Sri Soemantri, bahwa inti dari konsep negara hukum adalah:

1. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
3. adanya pembagian kekuasaan;
4. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.¹¹

Dengan demikian dalam sistem pelayanan publik diharapkan ada sistem kontrol dengan pemanfaatan umpan balik antara penyelenggara layanan publik dengan penerima layanan publik serta dari lembaga pengawasan yang telah ditunjuk dalam undang-undang. Keberadaan lembaga pengawasan menjadi hal yang tidak dapat ditawar lagi keberadaannya, mengingat bahwa tujuan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, (dalam hal ini diterapkan bagi pelayanan publik) adalah untuk:

1. mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau tata usaha negara telah sesuai dengan maksud dan tujuan pemberiannya;
2. mengetahui apakah pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara telah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik;
3. mengetahui kemungkinan adanya kendala-kendala atau kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan wewenang yang telah diberikan kepada Pejabat? badan Tata Usaha Negara, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah;
4. melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan kekuasaan/wewenang oleh aparatur pemerintah;
5. menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, setidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.¹²

Pelayanan publik diselenggarakan baik di tingkat pusat maupun daerah, hal ini tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, bahwa jenis-jenis pelayanan publik meliputi:

1. Pelayanan yang berkaitan dengan persoalan kependudukan,
2. Pelayanan yang berkaitan dengan persoalan ketertiban dan keamanan,
3. Pelayanan yang berkaitan dengan perizinan.
4. Pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan,
5. Pelayanan yang berkaitan dengan pengawasan kegiatan masyarakat,
6. Pelayanan yang berkaitan dengan pengembangan perekonomian,
7. Pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan politik,

¹¹ Sri Soemantri, M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hal 29-30 sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hal. 14-15.

¹² H.M. Ganang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surabaya: Lakhsang Yustitia Surabaya, 2012, hal. 132.

8. Pelayanan yang berkaitan dengan sosial budaya,
9. Pelayanan yang bersifat tugas pembantuan (PBB),
10. Pelayanan administrasi surat menyurat bagi kepentingan warga masyarakat.

Selain cakupan wilayah yang cukup luas, sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik juga luas, yaitu terdiri dari pelayanan barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif yang meliputi bidang pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Berdasar hal tersebut, terlihat betapa sistem pelayanan publik yang baik dan kuat akan mempengaruhi hasil dalam masyarakat.

Untuk memperoleh pelayanan publik yang baik, berdasar Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyebutkan adanya komponen standar pelayanan publik, yang sekurang-kurangnya meliputi:

1. dasar hukum;
2. persyaratan;
3. sistem, mekanisme, dan prosedur;
4. jangka waktu penyelesaian;
5. biaya/tarif;
6. produk pelayanan;
7. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
8. kompetensi pelaksana;
9. pengawasan internal;
10. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
11. jumlah pelaksana;
12. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
13. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
14. evaluasi kinerja pelaksana.

Selanjutnya dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengatur tentang Maklumat Pelayanan, di mana penyelenggara

berkewajiban menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan yang merupakan pernyataan kesanggupan melaksanakan pelayanan dan wajib dipublikasikan secara jelas dan luas. Hal ini sudah barang tentu sesuai dengan hak masyarakat atas pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, bahwa masyarakat berhak:

1. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;
2. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;
3. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
4. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
5. memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
6. memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
7. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman;
8. mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman; dan
9. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

B. Pelayanan Publik yang baik Berdasarkan Konsep *Good Governance*

Pelayanan publik menjadi sorotan masyarakat pada dewasa ini. Masyarakat sudah semakin paham akan hak dan kewajibannya, sehingga ketika mendapatkan pelayanan publik yang buruk tidak sedikit yang membuat pengaduan untuk memperoleh haknya. Pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadi penyebab bagi terhambatnya kelancaran pembangunan. Desakan untuk adanya pelayanan publik yang baik, antara lain karena di lapangan masih sering terjadi:

1) institusi pemerintah sering dinilai lamban beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Hak institusionalnya yang dilindungi oleh undang-undang membuat institusi pemerintah dan tidak perlu merasa “rugi” walaupun sumber daya yang dipergunakan tidak sebanding dengan hasil yang dinikmati masyarakat; 2) profesionalisme yang belum membudaya diperkuat dengan tuntutan *administrative accountability* yang melebihi tuntutan *social accountability* mendorong institusi merasa tidak butuh kreativitas, inovasi, *entrepreneur spirit*, terobosan, *challenging the processes* dalam menjalankan fungsinya.¹³ Sehingga sering kali para administrator memberikan pelayanan publik yang tidak maksimal. Dalam pemberian pelayanan publik memang sangat dibutuhkan adanya keseriusan, antara lain kebijakan publik yang dikeluarkan oleh para pejabat berwenang hendaknya benar-benar mengarah kepada kepuasan masyarakat. Dalam perjalanannya, tidak menutup kemungkinan bahwa pengambilan sebuah kebijakan acapkali seorang pejabat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang melingkupinya. Seperti dikemukakan oleh Herbert Blummer bahwa tindakan manusia ditentukan oleh makna yang ada pada dirinya. Makna tersebut seringkali berkait dengan tujuan pribadi yang hendak diraihinya. Misalnya ketika akan memberikan sebuah kebijakan terhadap seorang teman, kerabat, atau ketika berhadapan dengan orang yang tidak disukainya, pasti akan berbeda. Makna yang membawa kepada bentuk kebijakan yang dipilih, merupakan hasil interpretasinya atas lingkungan yang mengitarinya. Proses tersebut berjalan selama beberapa waktu, dan sering pula pada suatu masa menjadi hal biasa. Adakalanya, penyimpangan juga dipandang sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Thomas Dye sebagaimana dikutip oleh A.G. Subarsono,¹⁴ kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan

atau tidak melakukan. Hal tersebut terkandung makna: 1) kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan badan swasta; 2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Untuk memperoleh kebijakan publik yang baik, maka perlu diawali dengan analisis kebijakan. Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Hal ini dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Adapun tahapan proses analisis kebijakan itu meliputi;

1. Perumusan masalah, dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
2. Peramalan, dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu.
3. Rekomendasi, membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
4. Pemantauan, membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.¹⁵

Tahapan dalam proses analisis kebijakan ini diharapkan mampu menjadi pedoman

¹³ Syakrani, Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hal. 4-5.

¹⁴ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice-Hall International, 1981, p. 1 sebagaimana dikutip A G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013, hal. 2.

¹⁵ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua, (Public Policy Analysis: An Introduction, second edition)*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003, hal. 22-23.

pengambilan kebijakan oleh pemerintah khususnya berkaitan dengan pelayanan publik. Dalam hal ini, betapa pentingnya sikap kehati-hatian dalam pengambilan sebuah kebijakan supaya tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat. Berkaitan dengan hal ini, dalam Hukum Administrasi Negara, sangat dimungkinkan seorang pejabat itu mengambil sikap atas inisiatif sendiri, baik melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan. Bahkan jika atas sebuah masalah belum ada peraturannya, berdasar *freies ermesen*, seorang pejabat berwenang atas pertimbangan sendiri mengambil suatu keputusan.

Freies ermesen merupakan sarana pelengkap dari asas legalitas, dan ini merupakan konsekuensi logis dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*; *social service state*). Secara umum dijelaskan, bahwa negara kesejahteraan bertujuan tidak sekedar mewujudkan keamanan dan keadilan sebagaimana dikembangkan dalam konsep negara penjaga malam (*nachwachtersstaat*), namun juga dituntut untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Di sini negara memegang peranan kunci dalam perlindungan dan pemajuan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya.¹⁶

Pengertian *freies ermesen* itu sendiri adalah orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini dipakai dalam bidang pemerintahan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-

undang.¹⁷ Sekalipun demikian, penggunaan *freies ermesen* ini tidak dapat diartikan tanpa batasan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sjahran Basah, bahwa unsur-unsur *freies ermesen* adalah:

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.¹⁸

Kebijakan yang diambil administrator hendaknya selalu mendasarkan pada konsep *good governance* supaya capaian yang diperoleh sesuai dengan tujuan dan benar-benar untuk kesejahteraan masyarakat. Berkaitan dengan *good governance*, *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* dan *World Bank* mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sementara *United Nations Development Programme (UNDP)*

¹⁶ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, kumpulan pemikiran I Dewa Gede Palguna, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hal. 185. Periksa Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hal. 8, bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *welfare state*, di mana fungsi negara dijabarkan dalam: 1) fungsi tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban; 2) fungsi tugas kesejahteraan; 3) fungsi tugas pendidikan; 4) fungsi tugas mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia.

¹⁷ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hal. 205 sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hal. 130.

¹⁸ Sjahran Basah, *Sengketa Administrasi* dalam buku *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Jurusan HTN, Fakultas Hukum UII, 1987, hal. 68 sebagaimana dikutip oleh Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 364.

menunjukkan karakteristik *good governance* sebagai berikut: 1) *participation*; 2) *rule of law*; 3) *transparency*; 4) *responsiveness*; 5) *consensus orientation*; 6) *equity*; 7) *effectiveness and efficiency*; 8) *accountability*; 9) *strategic vision*.¹⁹

Unsur-unsur yang sudah diuraikan baik oleh OECD dan World Bank maupun UNDP, berkaitan dengan pelayanan publik menjadi hal yang sangat tepat dalam perpaduannya. Namun demikian, untuk pelayanan publik yang sesuai dengan *good governance*, hal yang sering menjadi sorotan adalah berkaitan dengan *transparency* atau keterbukaan, di mana hal ini menuntut adanya pengawasan. Dengan demikian keterbukaan, pengawasan serta keadilan merupakan landasan bagi pelayanan publik yang baik sesuai konsep *good governance*.

Keterbukaan menjadi hal sangat penting mengingat dari sinilah akan terhindar adanya praktek-praktek menyimpang seperti kolusi, korupsi dan nepotisme. Semua bisa terlihat jelas tanpa adanya “tirai” yang membuka tindakan maladministrasi. Untuk itu maka diperlukan keberadaan lembaga pengawas. Sehingga sangatlah tepat ketika pelaksanaan pelayanan publik tersebut dipersandingkan dengan lembaga Ombudsman yang bertugas untuk mengadakan pengawasan berkait pelayanan publik, sebagai pengawas eksternal yang berdampingan dengan pengawas internal, yaitu atasan langsung.

Indonesia sendiri sudah mengadakan pengaturan bagaimana para administrator itu harus memiliki pedoman dalam pelaksanaan tugas pemberian layanan publik, supaya memberikan kepuasan pada masyarakat. Hal ini terbukti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: 1) asas kepastian hukum; 2) asas tertib penyelenggaraan negara; 3) asas kepentingan umum; 4) asas keterbukaan; 5)

asas proporsionalitas; 6) asas profesionalitas; 7) asas akuntabilitas. Asas-asas tersebut menjadi pegangan bagi penyelenggara negara termasuk dalam hal ini penyelenggara layanan publik.

Berpijak pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, sangat disadari betapa untuk adanya pelayanan publik yang baik, harus dibentuk adanya aturan hukum yang jelas, konsisten dan bersikap adil. Landasan ini nantinya yang akan dipakai sebagai pedoman, sehingga semua warga negara juga dapat melakukan pengawasan, apakah peraturan tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat. Disamping itu, atas dasar pedoman yang telah dibuat akan dapat terlihat konsistensi administrator dalam menjalankan tugasnya, karena adanya asas tertib penyelenggaraan negara. Maksudnya bahwa dalam penyelenggaraan negara tidak boleh dilupakan adanya landasan ketertiban, keteraturan yang dapat mewujudkan keadilan. Semua itu diselenggarakan dalam rangka memenuhi kepentingan umum, mendengarkan masukan dan keinginan masyarakat. Sekalipun demikian, para administrator tidak harus terbelenggu untuk mengikuti setiap permintaan masyarakat, manakala hal tersebut kurang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat luas, hanya untuk kepentingan sekelompok manusia saja. Selektivitas juga harus menjadi landasan dalam pengambilan kebijakan.

1. Keterbukaan

Keterbukaan menjadi kebutuhan yang dominan, karena dengan keterbukaan ini diharapkan pemerintah mau mendengar aspirasi yang disampaikan masyarakat. Namun demikian, perlindungan akan hak-hak individu juga tidak boleh tercederai, hanya karena ingin mewujudkan keinginan sekelompok masyarakat. Pemerintah yang bijaksana akan memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Artinya, penyelenggara negara tidak hanya dituntut untuk melaksanakan kewajibannya, namun hak-haknya juga harus mendapat perhatian. Hak dan kewajiban merupakan dua hal yang saling berkait dan memberi pengaruh satu

¹⁹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, hal. 6-7.

sama lain. Terpenuhiya keseimbangan hak dan kewajiban bagi penyelenggara negara, diharapkan mampu memperkokoh sikap profesionalisme yang berlandaskan pada kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hingga akhirnya nanti dapat terwujud akuntabilitas, bahwa penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya mampu mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan yang telah memberi amanah kepada penyelenggara negara untuk menjalankan tugasnya dengan baik.

Keterbukaan jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip dalam *good governance* merupakan salah satu prinsip yang harus dipenuhi. Sebagaimana prinsip yang diajukan oleh *United Nation Development Programme (UNDP)* berkaitan dengan *good governance*, bahwa keterbukaan (*transparancy*) adalah dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Untuk itu maka informasi hendaknya bisa sampai pada pihak yang membutuhkan dan harus dapat difahami serta dipantau.

Keterbukaan tidak saja menghindari terjadinya tindakan maladministrasi, namun juga dapat memberi ruang yang lebih luas untuk masyarakat ikut juga berperan serta secara aktif memberikan masukan maupun kritikan yang bersifat membangun demi kebaikan bersama dan kepuasan masyarakat. Kepuasan masyarakat dalam soal pelayanan publik menjadi hal yang didambakan dan menjadi tujuan yang hendak diraih. Namun, dalam hal ini diperlukan adanya ukuran yang jelas dan pasti sehingga ada kesamaan standar yang bersifat umum. Berkait dengan indeks kepuasan masyarakat dapat dikemukakan beberapa unsur yang *relevan, valid* dan *reliable*, antara lain:

- a) Prosedur pelayanan, yaitu adanya kemudahan dan kesederhanaan alur pelayanan.
- b) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c) Kejelasan petugas pelayanan. Seperti nama, jabatan, kewenangan dan tanggung jawabnya.

- d) Kedisiplinan petugas pelayanan, berkait dengan konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- e) Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- f) Kemampuan petugas pelayanan, yaitu berkait dengan keahlian dan keterampilan.
- g) Kecepatan Pelayanan, berkait dengan target waktu.
- h) Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan yang tidak membedakan status atau golongan masyarakat.
- i) Kesopanan dan keramahan petugas pada saat memberikan layanan.
- j) Kewajaran biaya pelayanan.
- k) Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l) Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan.
- m) Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana yang baik.
- n) Keamanan pelayanan, yaitu berkait dengan risiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.²⁰

Cara lain untuk mendukung asas keterbukaan dalam pelayanan publik, adalah adanya keterbukaan informasi publik. Pemerintah Indonesia telah menangkap sinyal pentingnya hal tersebut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik yang disahkan oleh DPR pada 3 April 2008 dan diundangkan pada 30 April 2008. Keberadaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 memperkuat bukti bahwa pemerintah serius dalam sikap keterbukaan pada masyarakat. Sebagaimana dimuat dalam *Justice Initiative* (2008) dan dikutip oleh Tempo, bahwa secara internasional terdapat 10 (sepuluh) prinsip sebagai standar internasional mengenai akses informasi yang harus dimuat dalam undang-undang, yaitu:

- a) akses informasi merupakan hak setiap individu;

²⁰ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hal. 24-25.

- b) akses informasi merupakan kelaziman sedangkan kerahasiaan merupakan kekecualian;
- c) hak informasi berlaku terhadap semua badan publik;
- d) permintaan informasi harus dibuat sederhana, cepat, dan bebas biaya;
- e) pejabat wajib membantu pemohon;
- f) penolakan memberikan informasi harus dengan alasan yang dibenarkan;
- g) kepentingan publik harus diletakkan di atas kepentingan merahasiakan informasi;
- h) setiap orang punya hak mengajukan permohonan banding atas keputusan yang merugikan;
- i) badan publik harus proaktif memberikan informasi;
- j) hak memperoleh informasi harus dijamin oleh suatu badan yang independen.²¹

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 menyatakan bahwa “Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun nonelektronik.” Demikian luasnya pengertian informasi tersebut, yang pada dasarnya merupakan kebutuhan pokok bagi setiap individu untuk memperolehnya. Berangkat dari pengertian informasi tersebut, keberadaan informasi publik yang disebarkan kepada masyarakat merupakan wujud dari pelaksanaan sistem demokrasi, yang menjunjung tinggi pemertahanan kedaulatan tertinggi ada pada masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa: “Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan dan dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh

suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/ atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.”

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 menjadikan adanya ketenangan bagi masyarakat karena masyarakat dapat mengakses berbagai informasi dari pemerintah tanpa adanya hambatan. Sekaligus hal itu dapat dipakai sebagai sarana kontrol yang baik, menjauhkan dari penyimpangan yang menimbulkan kerugian dan gagalnya tujuan yang hendak dicapai.

2. Pengawasan

Pengawasan ditinjau dari Hukum Administrasi Negara diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atas sikap tindak badan atau pejabat tata usaha negara dapat diupayakan.²² Sebagaimana dikemukakan oleh Henry Fayol yang dikutip oleh Muchsan,²³ bahwa “*Control consist in verifying whether everything accur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence.*” Bahwa pengawasan pada dasarnya untuk menguji apakah sesuatu itu telah berjalan sesuai rencana, di mana dari pengawasan itu dapat dijumpai adanya kesalahan yang akhirnya kesalahan tersebut diperbaiki tidak untuk diulangi.

Sesuai prinsip-prinsip dalam *good governance*, pengawasan diperlukan, terutama adalah pengawasan publik. Warga masyarakat terlibat mengawasi kinerja dari administrator. Inilah bentuk partisipasi nyata dari masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam mengawasi kinerja pemerintah termasuk dalam kategori pengawasan ekstern. Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang melakukan pengawasan,

²¹ Justice Initiation, *Standar Internasional akses Informasi, dalam Transparency & Silence; Sebuah Survey Undang-Undang Akses Informasi dan Prakteknya di 14 Negara*, Pusat Data dan Analisa TEMPO-Yasyasan TIFA, Jakarta sebagaimana dikutip oleh S.F Marbun, *Hukum Administrasi II*, hal. 35.

²² S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, hal. 2.

²³ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, hal. 37.

dapat dibagi menjadi pengawasan internal dan pengawasan eksternal.²⁴

- a. Pengawasan internal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan dari atasan kepada bawahan, atau sering kita dengar adanya pengawasan dari Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota, termasuk pengawas yang kita kenal dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).²⁵
- b. Pengawasan eksternal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan oleh BPK, LSM, DPR, dan Ombudsman.

Pengawasan terhadap kinerja pemerintah paling tidak dimaksudkan untuk: 1) terlaksananya konsep negara kesejahteraan, dan pemerintah tetap menjalankan tugasnya menurut aturan yang berlaku. Berkait dengan dimungkinkannya *freies ermesen* bagi pemerintah, dalam pelaksanaannya tetap tidak menyimpang; bukan tanpa batas; 2) adanya keseimbangan antara *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*; 3) dilakukannya pencocokan antara kegiatan pemerintah dengan aturan yang ditetapkan; 4) untuk menghindari penyimpangan; 5) jika terbukti terdapat penyimpangan maka akan dilakukan tindakan koreksi dan penanganan.²⁶ Berkait dengan masalah pengawasan terhadap pelayanan publik, pembentukan Ombudsman dan penunjukkan Ombudsman sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik adalah sudah tepat. Hal ini mengingat bahwa, Ombudsman merupakan lembaga pengawas eksternal yang berbasis masyarakat. Masyarakat juga sudah dapat menerima keberadaan Ombudsman sebagai

“jembatan penghubung” antara masyarakat dengan pemerintah dalam rangka penyelesaian masalah maladministrasi.

Pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam bidang pelayanan publik sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah dilakukan oleh Ombudsman. Ombudsman dalam menjalankan tugas pengawasannya sama sekali tidak memungut biaya dan atas laporan pengaduan yang diajukan, kerahasiaan dijamin. Penjaminan kerahasiaan tersebut melekat terus kepada Ombudsman sekalipun yang bersangkutan pada suatu saat sudah tidak lagi menjabat sebagai Ombudsman.

Sebagai lembaga pengawas, Ombudsman melakukan tindakan secara preventif. Sebagai contoh dalam kasus korupsi, yang cukup marak terjadi pada dewasa ini, dimaksudkan untuk menghindari terjadinya korupsi. Hal ini berbeda dengan lembaga lainnya, yang menangani masalah setelah terjadinya korupsi. Adanya pengawasan Ombudsman, diharapkan angka korupsi menjadi nol, paling tidak berkurang, karena adanya rasa malu atas tindakannya. Hal ini sebagai penjabaran dari salah satu ketentuan tugas Ombudsman, yaitu melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik kelahirannya diawali dengan dibentuknya Komisi Ombudsman Nasional (KON) pada tanggal 10 Maret 2000 berdasar Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional. Ombudsman yang bersifat *low profile* dalam menjalankan tugasnya, awalnya merupakan Ombudsman eksekutif yaitu ombudsman yang dipilih oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sikap *low profile* dipilih mengingat Ombudsman masih dalam proses membangun kapasitas kerja dan secara politis kedudukan Keppres juga sangat rentan terhadap “fluktuasi” politik yang berkembang.²⁷ Namun demikian, landasan

²⁴ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hal. 92.

²⁵ Bandingkan Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, hal. 134-135.

²⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, hal. 90-91.

²⁷ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2005, hal. 8.

sikap ini tidak berubah sekalipun sekarang Ombudsman Republik Indonesia merupakan Ombudsman Parlemerter yang keanggotaannya atas dasar usul presiden yang selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini justru semakin menguatkan konsep negara demokrasi yang berlandaskan kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan DPR adalah perpanjangan tangan rakyat. Namun ditinjau dari segi fungsinya, baik Ombudsman eksekutif maupun Ombudsman parlemerter tidak jauh berbeda karena sama-sama menjalankan fungsi mengawasi pelaksanaan kekuasaan, menerima pengaduan dan memberi saran. Keduanya berfungsi untuk menjalankan prinsip demokrasi yang melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan.²⁸ Nyata sekali dalam kinerja Ombudsman, masyarakat mengawasi kinerja pemerintah dengan jalan mengajukan laporan pengaduan akibat adanya maladministrasi.

Maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi salah satu pemicu gencarnya pemerintah untuk membentuk lembaga pengawasan yang berbasis masyarakat, yang dikenal dengan Ombudsman. Istilah Ombudsman berasal dari Swedia kuno "*umbudsman*" yang berarti kasus keempat dan "*umbuds man*" yang berarti perwakilan,²⁹ Swedia bukan negara pertama yang menggunakan lembaga pengawasan yang berbasis rakyat untuk mengontrol kinerja pemerintah. Sekalipun dengan istilah yang berbeda, beberapa negara telah lebih dahulu menggunakannya, seperti pada zaman Kekaisaran Romawi terdapat institusi *Tribunal Plebis* yang bertugas melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan. Selanjutnya pada masa Dinasti Tsin dibentuk lembaga pengawas *Control Yuan* atau *Censorate* yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pejabat kekaisaran dan bertindak sebagai "perantara" bagi masyarakat yang akan menyampaikan aspirasi, laporan atau keluhan

pada Kaisar. Sejarah mencatat bahwa pada masa Kaisar Umar bin Khattab dikenal adanya *Muhtasib* yaitu orang yang menerima keluhan sekaligus mediator dalam upaya penyelesaian perselisihan antara masyarakat dengan pemerintah. Sementara itu, penggunaan istilah Ombudsman seperti yang kita kenal sekarang, berawal dari dibentuknya *Office of The King's Highest Ombudsman (Highest Ombudsman)* sebagai lembaga pengganti Raja Swedia Charles XII yang saat itu berada di pengasingan akibat perang *The Great Norther*. Lembaga ini berfungsi melakukan pengawasan guna meminimalisir kekacauan yang terjadi.³⁰

Keberadaan Ombudsman di Indonesia dimaksudkan untuk mengatasi maraknya aktivitas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Hingga untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih, dibentuklah Ombudsman yang diawali dengan adanya Komisi Ombudsman Nasional pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Dalam perjalanannya, untuk mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, dirasa perlu dibentuk undang-undang untuk memperkuat landasan hukum berlakunya Ombudsman. Untuk itu maka pada tanggal 7 Oktober 2008 disahkanlah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Menurut Pope sebagaimana dikutip oleh Agung Djojosoekarto, bahwa fungsi utama Ombudsman adalah memeriksa:

1. Keputusan, proses, saran, tindakan yang seharusnya dilakukan tetapi tidak dilakukan atau tindakan yang tidak seharusnya dilakukan tetapi justru dilakukan, yang melanggar undang-undang, pedoman atau peraturan, atau menyimpang dari praktik atau prosedur yang berlaku, kecuali bila putusan bersangkutan *bonafide*, dan ditopang oleh alasan yang kuat; tercela, sewenang-wenang atau tidak masuk akal, tidak adil, berpihak, menindas atau membedakan; berdasarkan alasan-alasan yang tidak masuk akal; atau, menggunakan wewenang atas dasar alasan-

²⁸ H.M. Ganang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia*, hal. 59.

²⁹ Agung Djojosoekarto, dkk, *Ombudsman Kota Makasar, Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Kemitraan, 2008, hal. 21.

³⁰ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, hal. 2-3.

- alasan yang didorong oleh niat korup atau tercela seperti suap, mengais keuntungan pribadi dari pelaksanaan tugas pemerintahan, penyelewengan, pilih kasih, nepotisme, dan penyalahgunaan perangkat administrasi; dan
2. Kelalaian, sikap tidak peduli, memperlambat, tidak memenuhi syarat bidang pekerjaan, inefisiensi dan tidak mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab.³¹

Fungsi Ombudsman sebagaimana diuraikan oleh Pope tersebut, sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa “Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Disamping itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya. Serta dalam menjalankan tugas wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.”

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman termasuk dalam kategori pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap Pemerintah oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris atau struktural kedudukannya berada di luar Pemerintah (eksekutif).³² Mengingat bahwa Ombudsman berada di luar eksekutif dan bersifat mandiri maka kinerjanya tidak

dapat dipengaruhi oleh lembaga manapun. Pengertian pelayanan publik dalam hal ini tidak saja yang dilakukan oleh lembaga negara, namun juga yang dilakukan oleh pihak swasta namun sebagian dari pembiayaannya berasal dari anggaran negara baik pusat maupun daerah. Dapat diambil contoh dalam hal ini, Rumah sakit swasta yang mendapat subsidi dari pemerintah maka ketika memberi pelayanan kurang memuaskan dan masyarakat merasa dirugikan akibat maladministrasi, maka dapat melaporkannya kepada Ombudsman. Jadi tidak harus sebatas kinerja Rumah Sakit Pemerintah.

Kemandirian Ombudsman tidak lain untuk mewujudkan cita-cita awal dibentuknya Ombudsman, yaitu lembaga yang mampu menjembatani kebuntuan yang terjadi dalam hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Seringkali masyarakat sebagai penerima layanan publik merasa dirugikan akibat terjadinya maladministrasi. Namun seringkali pula tidak tahu harus melapor ke mana, mengingat adanya rasa takut akan memperoleh akibat yang lebih buruk lagi manakala melaporkannya kepada instansi terkait. Akan tetapi, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, bahwa masyarakat sebagai pelapor hanya diperbolehkan melaporkan adanya maladministrasi ke Ombudsman jika atas kasus yang dihadapinya tersebut telah terlebih dahulu dilakukan upaya penyelesaian melalui pengajuan keberatan kepada pejabat atau instansi pemberi layanan tersebut, namun tidak mendapat respon. Untuk ketentuan waktunyapun sudah diatur, maksimal 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.

Ombudsman yang terdiri dari 9 (sembilan) orang yang meliputi 1 (satu) orang ketua merangkap anggota; 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota; dan 7 (tujuh) orang anggota, dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden. Dalam menjalankan tugasnya, Ombudsman dibantu oleh Asisten Ombudsman yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua

³¹ Undang-Undang Republik Pakistan tentang Pembentukan Ombudsman sebagaimana dikutip oleh Agung Djojosoekarto, dkk, *Ombudsman Kota Makasar*, hal. 21-22.

³² S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, hal. 4.

Ombudsman berdasarkan persetujuan rapat anggota Ombudsman serta sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab diatur dengan Peraturan Presiden.

Sesuai dengan sifat *low profile*-nya, maka pelapor tidak dipungut biaya apapun demi untuk semakin mendekatkan Ombudsman dengan masyarakat dan membantu permasalahan masyarakat berkait dengan pelayanan publik yang buruk. Sekali lagi ditegaskan di sini, bahwa pada prinsipnya keberadaan Ombudsman adalah untuk membantu masyarakat bukan untuk mempersulit atau menambah beban. Adapun *output* atas pengaduan yang telah diterima dan dipandang sebagai kewenangan Ombudsman untuk menyelesaikannya, dapat melalui proses klarifikasi tertulis, investigasi lapangan, pemanggilan, mediasi/konsiliasi, adjudikasi khusus dengan *output* berupa kesepakatan, putusan, maupun saran/rekomendasi. Mengingat bahwa pada dasarnya penyelesaian pengaduan kepada Ombudsman diselesaikan secara di luar pengadilan untuk mencapai *win-win solution*. Dalam kenyataannya, model ini sekarang banyak dipilih oleh masyarakat, mengingat banyak kelemahan jika penyelesaian kasus langsung ke pengadilan, antara lain memakan waktu yang panjang dengan biaya yang cukup besar.

Menurut Mas'ud sebagaimana dikutip oleh Budhi Masthuri,³³ secara sederhana *good governance* diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan terwujudnya layanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, dan administrasi yang bertanggung jawab kepada publik. Sehingga tepatlah ketika pemerintah membentuk Ombudsman sebagai lembaga pengawasan berbasis masyarakat yang khusus mengawal tentang pelayanan publik. Artinya pemerintah serius dalam upaya memberikan pelayanan publik yang baik. Hal ini terbukti

³³ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, hal. 29.

dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan maksud untuk memerikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Jika terjadi ketidakpuasan akibat maladministrasi, masyarakat dapat mengajukan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia, untuk diselesaikan secara *win-win solution*. Di sini terlihat hubungan antara layanan publik dengan pembentukan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawasan ekstern menuju terwujudnya *good governance*.

3. Keadilan

Keadilan menjadi unsur berikutnya disamping keterbukaan dan pengawasan dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan konsep *good governance*. Keadilan pada dasarnya merupakan bagian dari moralitas, namun dalam perkembangannya telah dibakukan bahwa keadilan itu ada jika telah dilaksanakannya aturan.³⁴ Rasa adil sekarang ini telah menjadi hal yang cukup memprihatinkan, karena seringkali dipersandingkan dengan kepentingan pribadi, dan pada akhirnya keadilan ini menjadi unsur yang terkalahkan. Untuk adanya pelayanan publik yang baik di Indonesia hendaknya juga diselaraskan dengan konsep keadilan sebagaimana tercantum dalam Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Maksudnya bahwa keadilan itu harus dirasakan oleh seluruh masyarakat yang memiliki hak yang sama. Benar bahwa adil itu tidak harus sama persis, namun adil jika apa yang menjadi hak diberikan.

Menurut Plato, keadilan terwujud dalam masyarakat jika setiap anggota masyarakat melakukan tugas kewajibannya menurut kemampuannya sesuai fungsi-fungsi yang ada.³⁵ Berdasar konsep tersebut, dalam pemberian layanan publik yang baik, maka pedoman yang sudah digariskan hendaknya untuk dilaksanakan. Untuk itu maka ketentuan "adil

³⁴ Faturachman, *Keadilan Perspektif Psikologi*, Yogyakarta: Unit Publikasi Fakultas Psikologi UGM dan Pustaka Pelajar, 2012, hal. 20.

³⁵ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma, 2013, hal. 399.

dan tidak diskriminatif” sebagaimana digariskan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tidak boleh dikesampingkan. Lebih penting lagi, pada penyusunan aturan yang nantinya akan dipakai sebagai pedoman, perumusannya dengan memperhatikan situasi, kondisi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam pengambilan kebijakan, pemerintah hendaknya memperhatikan pula tahap-tahap perumusan kebijakan berikut:³⁶

a) Perumusan masalah (*defining problem*).

Diperlukan pemahaman permasalahan yang terjadi di lapangan, sehingga kontribusi yang diberikan dari kebijakan tersebut bisa dirasakan manfaatnya secara maksimal. Pemecahan masalah yang ditawarkan juga akan tepat dan mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi.

b) Agenda kebijakan.

Pilihan isu untuk diangkat menjadi hal yang sangat penting, namun sebagaimana dikemukakan oleh Lester dan Stewart sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno, harus memenuhi kriteria:

- 1) manakala isu tersebut sudah sangat kritis membutuhkan penanganan;
- 2) bersifat partikularitas sehingga mampu mendramatisir isu yang lebih besar;
- 3) menarik perhatian masyarakat luas;
- 4) mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, dan masyarakat;
- 5) menjadi *trend* masyarakat.³⁷

c) Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah.

Di sini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada berbagai pilihan untuk menyelesaikan masalah yang sudah barang tentu dengan perhitungan kerugian yang kecil. Bahkan tidak menutup kemungkinan adanya kompromi dan negosiasi antar aktor yang berkepentingan atas kebijakan tersebut.

d) Tahap penetapan kebijakan

Penetapan kebijakan dari hasil pilihan alternatif yang ada adalah agar kebijakan

itu mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Jika tahapan tersebut telah dipenuhi, maka tidak terjadi ada sebuah peraturan atau kebijakan yang akan diberlakukan kepada umum tersebut akan berat sebelah, menguntungkan sekelompok orang tertentu atau individu tertentu, namun adalah keadilan yang dapat dirasakan oleh semua warga masyarakat.

Keadilan dalam konsep *good governance* tercermin dalam prinsip *Rule of Law*, di mana hukum harus diterapkan secara adil tanpa melanggar hak asasi manusia. Implementasi prinsip keadilan ini terlihat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang dilatarbelakangi keprihatinan akan adanya penyelenggara negara yang tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga penyelenggaraan negara tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Padahal, penyelenggaraan negara yang baik adalah hak masyarakat. Sehingga di sini terasa, bahwa keadilan tidak berada di masyarakat. Harapannya dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, rakyat memperoleh apa yang menjadi haknya. Tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dalam praktiknya telah mencederai rasa keadilan masyarakat. Jika hal ini dibiarkan, maka kita akan semakin jauh dari *good governance*. Keadilan menjadi salah satu unsur penentu bagi terwujudnya *good governance* karena hak-hak masyarakat akan diterima sesuai dengan porsinya.

Ketiga prinsip tersebut, yaitu pengawasan, keterbukaan, dan keadilan merupakan satu kesatuan, sebagai sebuah sistem, sehingga dalam pelaksanaannya harus berjalan secara bersama-sama saling tergantung dan saling mendukung. Satu dengan yang lainnya mempunyai bobot yang sama dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik untuk mewujudkan *good governance* yang berdasarkan konsep *welfare state*, yaitu tercapainya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

³⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS, 2014, hal. 122-125.

³⁷ *Ibid.*, hal. 85.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Bentuk pelayanan publik yang baik sebagai sarana mewujudkan *good governance* dapat terwujud jika dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundangan yang telah dibuat. Pembuatan peraturan ataupun kebijakan tersebut juga harus memperhatikan tata cara prosedur pembuatan peraturan atau kebijakan yang baik. Dengan demikian saling mematuhi aturan adalah hal yang paling baik demi terwujudnya tujuan dari dibentuknya peraturan itu sendiri. Ada beberapa unsur yang harus diperhatikan dan dipatuhi berkait dengan pelayanan publik yang sesuai dengan *good governance*. Unsur pertama adalah keterbukaan, unsur ini membawa konsekuensi kepada pemerintah untuk tidak menyampaikan berbagai informasi yang selayaknya diterima oleh warga masyarakat. Hal ini tidak berarti semua rencana maupun aktivitas pemerintah harus diketahui masyarakat, namun tetap ada batasan. Hal ini mengingatkan, jangan sampai justru keterbukaan itu menimbulkan kekacauan dalam masyarakat. Keterbukaan mengandung makna bahwa masyarakat mendapat akses yang luas dengan batasan tertentu untuk memperoleh berbagai informasi yang merupakan hak masyarakat. Di samping itu, masyarakat juga bisa mengetahui bahwa tindakan yang dilakukan administrator apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Jadi keterbukaan ini juga berkait dengan pengawasan.

Unsur kedua adalah pengawasan, sebagai konsekuensi adanya hak memperoleh informasi melalui asas keterbukaan, maka masyarakat sekaligus bertindak sebagai pengawas kinerja administrator. Sehingga ketika terjadi penyimpangan akan segera diketahui, bahkan harapannya para pelayan publik tidak sampai melakukan tindakan penyimpangan (maladministrasi) yang menimbulkan kerugian pada masyarakat. Dengan adanya pengawasan tersebut, administrator juga akan lebih berhati-hati dan cermat dalam menjalankan tugas pelayanan publik.

Unsur ketiga adalah keadilan. Untuk dapat mewujudkan adanya keadilan, jalan yang dapat

ditempuh adalah diawali dari proses pembuatan peraturan atau kebijakan. Pembuatan peraturan atau kebijakan harus mampu menghasilkan peraturan atau kebijakan yang adil, tidak menguntungkan sekelompok orang atau individu tertentu. Untuk itulah tahapan yang baik mulai dari perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan penetapan kebijakan harus dijalankan secara baik sebagai konsekuensi untuk dapat mewujudkan keadilan.

B. Saran

Masih diperlukan adanya ruang kerjasama dengan masyarakat yang semakin luas, untuk adanya pengawasan yang lebih ketat. Dengan pengawasan tersebut diharapkan semakin berkurang pelanggaran yang dilakukan. Dari pihak pemerintah sendiri diharapkan tidak “tebang pilih” dalam memberikan sanksi bagi para pelaku pelanggaran pelayanan publik yang menimbulkan kerugian pada masyarakat. Sosialisasi tentang sanksi hendaknya dilakukan secara rutin dan penegakannya juga benar-benar dijalankan, sehingga para pelayan publik semakin berhati-hati, tidak melakukan pelanggaran. Warga masyarakat juga perlu mendapat sosialisasi yang lebih banyak frekuensinya, agar bisa mengawasi, mengingatkan pemerintah dan masyarakat merupakan satu paket yang saling berkait demi terwujudnya pelayanan publik yang baik untuk mewujudkan *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asmara, Ganang, H.M. *Ombudsman Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surabaya: Laksbang Yustitia Surabaya, 2012.
- Djojosoekarto, Agung dkk. *Ombudsman Kota Makasar, Pengalaman Pembangunan Ombudsman Daerah Sebagai Bagian dari*

- Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Faturochman. *Keadilan Perspektif Psikologi*. Yogyakarta: Unit Publikasi Fakultas Psikologi UGM dan Pustaka Pelajar, 2012.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G., dkk. *Panduan Investigasi untuk Ombudsman di Indonesia*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*. Jakarta, 2000.
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara II*. Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- Masthuri, Budhi. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Palguna, Gede Dewa I. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, kumpulan pemikiran I Dewa Gede Palguna*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wiyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju, 2003.
- S. Salman, Otje H.R dan Anthon F. Susanto. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Sirajuddin, dkk. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press, 2012.
- Subarsono A G. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Syakrani dan Syahriani. *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Tanya, L, Bernard, dkk. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS, 2014.

Terjemahan

- Dunn, N, William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua, (Public Policy Analysis: An Introduction, second edition)*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003.

Website

- Dahlan, Pranowo, *Pengawasan Ombudsman Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. <http://www.slideshare.net/RBPolri/paparan-rbp-ombudsman-ri>, diakses tanggal 6 Mei 2014.
- Laporan Tahunan Ombudsmana Republik Indonesia. <http://www.ombudsman.go.id/index.php/publikasi/laporntahunan.html#>, diakses tanggal 10 Desember 2013.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*. UU No. 28, LN No. 75 tahun 1999. TLN. No. 3851.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Keterbukaan Informasi Publik*. UU No. 14, LN No. 61 tahun 2008. TLN. No. 4846.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Ombudsman Republik Indonesia*. UU No. 37, LN No. 139 tahun 2008. TLN. No. 4899.

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN