

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TANGERANG TENTANG PELAYANAN PUBLIK



**SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN
TANGERANG BAGIAN ORGANISASI
KABUPATEN TANGERANG
TAHUN 2017**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Tangerang merupakan salah satu daerah di wilayah Provinsi Banten yang terletak antara 6°00-6°20 Lintang Selatan dan 106°20-106°43 Bujur Timur, dengan luas wilayah 959,60 Km². Kabupaten Tangerang ini terletak disebelah utara Laut Jawa, sebelah selatan Kabupaten Bogor dan Kota Tangerang Selatan, sebelah barat Kabupaten Serang dan Kabupaten Lebak, dan sebelah timur Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tangerang.

Kabupaten ini banyak dihinggap oleh masyarakat URBAN dan menjadi incaran para investor dibidang properti. Sehingga tidak heran pesatnya pembangunan terjadi secara dahsyat di Kabupaten ini. Hampir setiap tahun berdiri bangunan-bangunan baru disetiap sudutnya. Hal lain yang membuat Kabupaten Tangerang ini berbeda dengan wilayah Banten lainnya, bahwa kabupaten Tangerang memiliki jarak yang dekat dengan ibu kota negara, dan memiliki PAD yang lebih besar dari kota dan Kabupaten lainnya di provinsi Banten dan telah melahirkan dua wilayah Tangerang (Kota dan Selatan). Sehingga kabupaten Tangerang ini harus menjadi pemerintah daerah (PEMDA) percontohan bagi wilayah lainya dan harus selalu berinovasi untuk menjadi pemerintah daerah yang baik.

Salah satu inovasi yang harus diterapkan berdasarkan hal diatas adalah membangun pelayanan publik yang sehat. Selain senada dengan misi pemerintah pusat saat ini yakni menciptakan pelayanan publik yang cepat, praktis dan pro rakyat (Kep. Menpan No 63/KEP/M.PAN/7/2003). Sebab, pelayanan adalah dasar atau fondasi pemerintah, baik pelayanan maka baik pemerintah dan sebaliknya, kurang bagus pelayanan maka kurang bagus pemerintah.

Fenomena, Pemerintah daerah sudah memiliki Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik, namun Peraturan Daerah tersebut perlu untuk disesuaikan dengan perkembangan dan pertumbuhan masyarakat di Kabupaten Tangerang serta peraturan perundang-undangan terkait pelayanan publik. Selain itu pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat merupakan salah satu unsur penilaian capaian kinerja dari Pemerintah Daerah itu sendiri, sampai saat ini, pelayanan publik di Kabupaten Tangerang masih dirasa kurang mengingat masih terdapat penilaian buruk yang diterima oleh Pemerintah Daerah berdasarkan penilaian Ombudsman Republik Indonesia dimana Ombudsman merupakan lembaga yang memiliki kewenangan dalam

mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Hal-hal yang menyebabkan pelayanan PEMDA Kabupaten Tangerang saat ini belum berjalan secara maksimal, , yakni:

- a. Mental pegawai. Pelayanan masyarakat menuntut setiap unsur di dalam lembaga tersebut untuk berempati kepada masyarakat. Empati mengandung pengertian sebagai kesanggupan dari birokrat pemerintah untuk menempatkan dirinya dari pihak masyarakat dan melihat hal-hal atau masalah-masalah dari sudut pandangan masyarakat. Melalui empati yang dilakukan oleh pegawai itu akan menuntut kesabaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- b. Masih banyak pegawai negara di lingkungan PEMDA Kabupaten Tangerang belum menyadari bahwa pelayanan masyarakat merupakan tujuan dari berdirinya pemerintah. Tidak sedikit unit kerja di lingkungan PEMDA Kabupaten Tangerang dari unit SKPD sampai dengan unit kelurahan belum memaksimalkan pelayanan.
- c. Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.
- d. Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
- e. Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik.

Jika faktor-faktor diatas tidak segera di perbaiki maka akan terjadi minimnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam pemerintahan rendahnya kepercayaan masyarakat tersebut pasti akan menimbulkan kekacauan yang berkepanjangan yang pada akhirnya menimbulkan banyak kerugian. Oleh sebab itu meskipun dalam pelayanan publik ini tidak ada keuntungan materi yang langsung dapat dinikmati oleh pemerintah, tetapi dengan memberikan pelayanan prima pada setiap pelayanan publik tentu akan mendatangkan keuntungan dalam bentuk meningkatnya kepercayaan masyarakat, meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik (pada gangguan

keamanan) dan juga dapat terciptanya tatanan hidup masyarakat yang berdaya dan mandiri.

Dari permasalahan tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang perlu menyusun kembali Peraturan Daerah mengenai Pelayanan Publik. Adanya peraturan daerah menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang khususnya bagi perangkat daerah dalam memberikan pelayanan baik barang maupun jasa kepada masyarakat Kabupaten Tangerang.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik perlu adanya naskah akademik sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang naskah akademik ini, maka penyusun merumuskan permasalahan-permasalahan yang memerlukan pengaturan lebih jelas mengenai:

1. Permasalahan pelayanan publik yang saat ini terjadi di Kabupaten Tangerang.
2. Rancangan Peraturan Daerah yang mendukung pelayanan publik sebagai dasar bagi pemecahan permasalahan tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
3. Perlu adanya perumusan naskah akademik pada Perda Pelayanan Publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Tangerang.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pelayanan Publik.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah serta untuk memberikan landasan berpikir dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik. Naskah akademik ini juga diharapkan dapat menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tangerang dalam penyusunan prioritas Program Legislasi Daerah Kabupaten Tangerang.

D. Metode

Ada dua metode yang di gunakan pada penyusunan naskah akademik ini, yaitu:

1. Metode yuridis normatif :

Dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya serta dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi dan rapat dengar pendapat;

2. Metode yuridis empiris (penelitian sosiolegal) :

Penelitian yang diawali dengan penelitian normatif yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Sumber Data

Sumber data dalam pembuatan draft Naskah Akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Tangerang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. bahan hukum primer, yaitu bahan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dari mulai:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten;
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 7) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat;
- 8) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor: Nomor 15 Tahun 2014 Pedoman Standar Pelayanan;
- 9) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survey Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik; dan
- 10) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional.

- b. bahan hukum sekunder, berupa buku literatur, buku pedoman, hasil penelitian, hasil pengkajian, wawancara, observasi dan referensi lainnya yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik; dan
- c. bahan hukum tertier, adalah bahan hukum pendukung yang memperkuat argumentasi maupun gagasan yang diajukan. Bahan tersebut dapat berupa Kamus Bahasa Indonesia maupun informasi dari berbagai lembaga yang terkait.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilaksanakan pada penyusunan Naskah Akademik Perda Pelayanan Publik menggunakan dua cara:

1. Studi pustaka. Studi Pustaka merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”.³ *Content analysis* tersebut digunakan untuk mengetahui mengenai pemikiran yang berkaitan dengan kajian maupun peraturan perundang-undangan terkait Pelayanan Publik.
2. Study lapangan. Peneliti melakukan wawancara dan observasi lapangan terkait Pelayanan Publik di wilayah kabupaten Tangerang.

Teknik Analisis Data

Penelitian kajian terhadap materi Raperda tentang Pelayanan Publik mempergunakan metode yuridis normatif dengan mengolah data; hasil pengumpulan bahan primer, serta pengumpulan bahan sekunder untuk dilanjutkan dengan menganalisa secara menyeluruh terhadap peraturan perundang-perundangan, literatur, data lapangan, serta beberapa dokumen yang terkait, serta data tersier untuk menjelaskan dan membantu dalam menganalisa bahan primer maupun sekunder. Analisis terhadap bahan hukum dan data yang diperoleh selanjutnya dilakukan berdasarkan metode deskriptif analitik,

³ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum. Cet-3*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), 1986, hlm. 21.

yaitu penelaahan terhadap konsep-konsep pemikiran, asas-asas hukum, norma-norma hukum, dan sistem hukum yang berkaitan dengan penyusunan sistematika yang dibahas dan selanjutnya dipaparkan secara deskriptif agar dapat dibaca secara lebih utuh dan komprehensif.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

Dalam bahasa Inggris, service bermakna “the action of helping or doing work for someone,” yang secara terminologis seruang maknanya dengan tindakan yang dilakukan seseorang kepada orang lain agar masing-masing dapat memperoleh keuntungan dan dapat memenuhi kebutuhan. Karenanya, sebagai tindakan maka pelayanan bersifat abstrak, yang menurut Norman dapat diidentifikasi karakteristiknya sebagai berikut:

1. Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi;
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial; dan
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Pelayanan kepada masyarakat merupakan suatu bentuk interaksi antara penyedia layanan dan penerima layanan. Dengan kata lain dalam hubungan pemerintahan terkandung makna adanya organisasi yang memerintah dan masyarakat yang diperintah. Birokrasi merupakan organisasi atau unit kerja publik yang berfungsi sebagai provider layanan. Konsep birokrasi yang banyak diterima sampai sekarang adalah teori yang dikembangkan oleh Max Weber yang mendefinisikan karakteristik suatu organisasi yang memaksimalkan stabilitas dan untuk mengendalikan anggota organisasi dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Tipe ideal birokrasi yang digambarkan Weber tersebut dirangkum oleh Martin Albrow dalam Warwick (1975:4) pada empat ciri utama, yaitu, (1) adanya suatu struktur hirarkis yang melibatkan

pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi; (2) Adanya posisi atau jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas; (3) Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya; (4) Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan;

Meski memiliki tujuan yang identik, pelayanan publik secara terminologis dibedakan makna dan ruang lingkupnya dengan pelayanan privat. Pelayanan publik lebih dimaknai dalam rangka melayani kepentingan masyarakat umum dalam sebuah negara, sementara pelayanan privat berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan orang per orang.

Pamudji mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa⁴. McKevit menggunakan istilah *core public service* sebagai “...those services which are important for the protection and promotion of citizen wellbeing, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal”.⁵

Sedangkan Sinambela⁶ mendefinisikan pelayanan publik sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sementara Lewis dan Gilman⁷ memaknai pelayanan publik sebagai kepercayaan publik, dimana warganegara berharap penyedia pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

⁴ Pamudji. 1994. *Manajemen Pelayanan Publik*. hal 21-22

⁵ McKevit. 1998. *Managing Core Public Service*. Massachutes: Blackwell Publisher Ltd., hal 1

⁶ Sinambela, Lijan Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta: Bumi Aksara, hal.128

⁷ Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: YKPN, hal.22

Agak berbeda dengan sejumlah definisi di atas, Batinggi mendefinisikan pelayanan publik sebagai perbuatan / kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum.⁸ Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih,⁹ berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, dan lain-lain;
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik, yang dapat dibedakan lagi menjadi :
 - a. Yang bersifat primer, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya.
 - b. Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

⁸ Batinggi, Ahmad. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum*. Universitas Terbuka: hal.12

⁹ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2007. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka pelajar, hal. 8-10

Dimensi pelayanan publik tentu berkaitan erat dengan derajat eksklusivitas layanannya, apakah suatu barang atau jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu orang saja atau sebaliknya; serta derajat keterhabisannya yaitu apakah suatu barang atau jasa habis dikonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi. Dalam kaitan dengan hal ini, Howlett dan Ramesh¹⁰ membedakan adanya empat macam barang atau jasa, yaitu :

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.

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.

Di samping dibedakan berdasarkan penyelenggara layanannya, terdapat lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggara pelayanan tersebut,¹¹ yaitu:

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna;

¹⁰ Op. Cit., hal 7-8

¹¹ Op.Cit, hal. 10

2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik;
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien;
4. *Locus* kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan;
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Dalam buku yang berjudul, "*Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Buku III Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*" yang diterbitkan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, diidentifikasi jenis pelayanan berdasarkan konseptual dan ketentuan formal, yaitu sebagai berikut:

1. Berdasarkan fungsi pemerintah secara konseptual, dalam pelayanan terdapat :
 - a. *Environmental service*, yaitu pelayanan dalam hal penyediaan sarana prasarana publik, antara lain : jalan, jembatan, taman, kebersihan.
 - b. *Developmental service*, yaitu pelayanan yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, antara lain : meliputi pelayanan dibidang pendidikan, kesehatan, keagamaan.
 - c. *Protective service*, seperti pelayanan keamanan dan perlindungan.
2. Berdasarkan keputusan MenPAN No. 63/Kep/MPAN/7/ 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, jenis pelayanan dapat dikelompokkan sebagai berikut:
 - a. Pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan masyarakat.
 - b. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jenis barang.
 - c. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa.
3. Berdasarkan alasan ekonomi : Pelayanan *profit oriented*, yang dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang modalnya milik negara,

sepenuhnya berlaku kaidah-kaidah dan standar pelayanan dunia usaha privat.

Sebagai sesuatu yang bersifat abstrak, pelayanan adalah bentuk jasa yang diberikan oleh seseorang atau lembaga dalam memenuhi kebutuhan privat maupun publik. Kotler mendefinisikan jasa sebagai setiap tindakan atau kinerja yang dapat ditawarkan satu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan sesuatu¹². Secara lebih komprehensif Kotler mendefinisikan karakteristik jasa sebagai berikut:

1. *Intangibility*, yaitu bahwa jasa mempunyai sifat tidak berwujud, tidak dapat dirasakan dan dinikmati sebelum dibeli oleh konsumen;
2. *Inseparability*, dimana pada umumnya jasa yang diproduksi dan dirasakan pada waktu bersamaan dan apabila dikehendaki oleh seorang untuk diserahkan kepada pihak lainnya, maka dia akan tetap merupakan bagian dari jasa tersebut;
3. *Variability*, yaitu bahwa jasa tidak bersifat ajeg, tergantung dari siapa penyedia jasa, penerima jasa dan kondisi dimana jasa tersebut diberikan; dan
4. *Perishability*, dimana daya tahan suatu jasa tergantung suatu situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor.

Sebagaimana barang (*goods*), jasa juga merupakan komoditas yang dapat diukur kualitasnya. Mutu jasa dapat diukur atau dinilai kualitasnya oleh pengguna atau penerima jasa melalui mekanisme komparasi antara jasa yang dipersepsikan dengan jasa yang diharapkan. Jika jasa yang dipersepsikan dibawah jasa yang diharapkan, pelanggan akan kecewa¹³. Bila persepsi terhadap jasa yang diterima tersebut memenuhi atau melebihi ekspektasi penerimanya maka mereka akan cenderung menggunakan penyedia jasa tersebut lagi. Atas dasar mekanisme tersebut Kotler merumuskan model dalam menilai kualitas jasa dengan memusatkan perhatian pada syarat-syarat utama untuk memberikan kualitas jasa yang diharapkan. Adapun model dibawah ini mengidentifikasi lima kesenjangan yang mengakibatkan kegagalan penyampaian jasa, yaitu:

¹² Kotler, Philip. 2007. *Manajemen Pemasaran*, Edisi 12. PT Macanan Jaya Cemerlang, hal.42

¹³ Ibid, hal: 54-55

- a. Kesenjangan antara harapan konsumen dan persepsi manajemen, dimana terjadi bahwa manajemen tidak selalu memahami benar apa yang menjadi keinginan pelanggan.
- b. Kesenjangan antara persepsi manajemen spesifikasi kualitas jasa, dimana terjadi bahwa manajemen mungkin benar dalam memahami keinginan pelanggan, tetapi tidak menetapkan standar pelaksanaan yang spesifik.
- c. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa, yang terjadi karena para personel mungkin tidak terlatih baik dan tidak mampu memenuhi standar.
- d. Kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal, yang terjadi karena harapan konsumen dipengaruhi oleh pernyataan yang dibuat wakil-wakil dan iklan perusahaan.
- e. Kesenjangan antara jasa yang dialami dan jasa yang diharapkan, yang terjadi apabila konsumen mengukur kinerja perusahaan dengan cara yang berbeda dan memiliki persepsi yang keliru mengenai kualitas jasa.¹⁴

Terkait dengan kualitas jasa sebagaimana dimaksud di atas, Zeithmal, Parasuraman, dan Bery¹⁵ merumuskan lima dimensi kualitas pelayanan, yaitu:

1. *Tangibles*, yaitu bahwa kualitas pelayanan dapat dilihat dari sejumlah sarana fisik kantor pendukung pelayanan, seperti: komputerisasi, administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan sebagainya.
2. *Reliability*, yaitu kemampuan dan keandalan pegawai dalam menyediakan pelayanan terpercaya.
3. *Responsiveness*, yaitu kesanggupan pegawai untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. *Assurance*, yaitu kemampuan, keramahan sopan santun dan meyakinkan kepercayaan konsumen; serta
5. *Empathy*, yaitu kemampuan pemberi layanan untuk memahami sepenuhnya perspektif keinginan dan harapan pengguna layanan.

¹⁴ Op.Cit., hal: 5

¹⁵ Zeithmal, Parasuraman, Bery. 1990. *Delivery Quality Service : Balancing customer perception and expectation*. New York: The Free Press, hal.240

Kualitas atau mutu, atau *quality* dalam Bahasa Inggris pada dasarnya merupakan “*The standard of something as measured against other things of a similar kind; the degree of excellence of something.*”¹⁶ Senada dengan makna etimologis di atas, Handoko menyatakan bahwa:

“Kualitas merupakan faktor penyebab suatu produk sesuai dengan tujuan produksi yang dapat dilihat dari banyak hal, antara lain: faktor yang terdapat dalam suatu produk yang menyebabkan produk tersebut bermula, sesuai dengan maksud untuk apa produk tersebut bernilai, sesuai dengan maksud untuk apa produksi tersebut diproduksi, ditentukan oleh sekumpulan kegunaan (*bundle of utilities*) atau fungsinya termasuk di dalamnya daya tahan, kenyamanan, wujud luar (warna, bentuk, pembungkus, dan harga yang ditentukan oleh biaya produksi).¹⁷

Sedangkan menurut Ariani, kualitas pelayanan ditentukan oleh pelanggan, yaitu pelanggan menginginkan produk dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan dan harapannya pada suatu tingkat harga tertentu yang menunjukkan nilai produk tersebut.¹⁸ Sementara Tjiptono mengartikan kualitas sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi kebutuhan.¹⁹ Hal ini berarti kualitas bukan hanya menekankan pada aspek hasil akhir suatu produk barang atau jasa pelayanan akan tetapi juga menyangkut aspek manusia, kualitas proses dan kualitas lingkungan. Dari ketiga aspek tersebut dapat dikombinasikan dengan baik dan akan menghasilkan kualitas baik.

Dalam pandangan Lovelock, terdapat delapan suplemen pelayanan yang dapat menjadi penopang pelayanan berkualitas, yaitu²⁰:

1. *Information*, yaitu ketersediaan informasi yang dibutuhkan oleh pengguna layanan tentang informasi produk dan jasa yang dibutuhkan;

¹⁶ <http://www.oxforddictionaries.com/>

¹⁷ Handoko, Hany. 1984. *Dasar-dasar Manajemen Produksi dan Operasi*. BPFE (Anggota IKAPI), hal.54

¹⁸ Ariani, Wahyu. 2003. *Manajemen Kualitas Pendekatan Sisi Kualitatif*. Ghalia Indonesia, hal.4

¹⁹ Tjiptono, Fandy. 2002. *Total Quality Management*. Yogyakarta: ANDI, hal.3

²⁰ Lovelock, Christoper. 1994. *Product Plus*, hal. 178-188

2. *Consultation*, yaitu fasilitas layanan penjelasan informasi lebih detail dan dalam guna memenuhi harapan dan kebutuhan pengguna layanan;
3. *Ondertaking*, keyakinan yang diperoleh customer melalui konsultasi akan menggiring pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkan. Penilaian pembeli pada titik ini adalah ditekankan pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan aplikasi maupun administrasi pemesanan yang berbelit-belit, fleksibel, biaya murah, dan sebagainya
4. *Hospitality*, keramahan pelayanan dan kenyamanan lingkungan pelayanan;
5. *Caretaking*, fleksibilitas dalam memenuhi tuntutan pengguna layanan yang memiliki latar belakang berbeda-beda.
6. *Exception*, fleksibilitas untuk memenuhi kebutuhan pengguna layanan yang menginginkan pengecualian tertentu;
7. *Billing*, kesederhanaan, ketepatan, dan kejujuran dalam pelayanan administrasi pembayaran.
8. *Payment*, ketersediaan fasilitas pembayaran berdasarkan pada keinginan pelanggan.

Sedangkan dalam pandangan Sviokla²¹, kualitas pelayanan memiliki delapan dimensi pengukuran yang terdiri dari aspek- aspek berikut :

- a. Kinerja (*performance*), yang merujuk pada karakter produk inti yang meliputi merek, atribut-atribut yang dapat diukur, dan aspek-aspek kinerja individu.
- b. Keragaman produk (*features*), yang dapat berbentuk produk tambahan dari suatu produk inti yang dapat menambah nilai suatu produk.
- c. Keandalan (*reability*), yaitu kemampuan suatu produk untuk terus berfungsi sebagaimana fungsi yang diharapkan;
- d. Kesesuaian (*conformance*), yaitu kesesuaian produk dengan standar dalam industrinya;
- e. Daya tahan (*durability*), yaitu ukuran ketahanan suatu produk meliputi segi ekonomis maupun teknis.
- f. Kemampuan pelayanan (*serviceability*). Dimensi ini menunjukkan bahwa konsumen tidak hanya memperhatikan adanya penurunan

²¹ Lupiyoadi, Rambat. 2001. Manajemen Pemasaran: Teori dan Praktik. Jakarta: Salemba Empat, hal. 146

kualitas produk tetapi juga waktu sebelum produk disimpan, penjadwalan pelayanan, proses komunikasi dengan staf, frekuensi pelayanan perbaikan dan kerusakan produk dan pelayanan lainnya.

- g. Estetika (*aesthetics*), yaitu dimensi keindahan yang dapat dilihat melalui bagaimana suatu produk terdengar oleh konsumen, bagaimana tampak luar suatu produk, rasa, maupun bau.
- h. Kualitas yang dipersepsikan (*perceived quality*). Konsumen tidak selalu memiliki informasi yang lengkap mengenai atribut-atribut produk dan jasa. Namun demikian, biasanya konsumen memiliki informasi tentang produk secara tidak langsung. Misalnya merek, nama, dan negara produsen.

Dalam perspektif lain, Gasperz (1997) lebih memusatkan perhatiannya pada perbaikan terus menerus untuk memenuhi kepuasan pelanggan. Dengan demikian manajemen kualitas berorientasi pada upaya untuk mengintegrasikan semua sumber daya yang terdapat dalam lingkungan organisasi. Inilah yang disebut Garperz (1997) sebagai sistem kualitas modern yang dicirikan oleh lima aspek penting yaitu:

- a. Sistem kualitas modern berorientasi pada pelanggan.
- b. Sistem kualitas modern dicirikan oleh adanya partisipasi aktif yang dipimpin oleh manajemen puncak dalam proses peningkatan kualitas secara terus menerus.
- c. Sistem kualitas modern dicirikan oleh adanya aktivitas yang berorientasi pada tindakan spesifik untuk kualitas.
- d. Sistem kualitas modern dicirikan oleh adanya aktivitas yang berorientasi pada tindakan pencegahan kerusakan, bukan berfokus pada upaya untuk mendeteksi kerusakan saja.
- e. Sistem kualitas modern dicirikan oleh adanya filosofi yang menganggap kualitas sebagai jalan hidup (*way of life*)²².

Karena kualitas pelayanan berkaitan erat dengan kepuasan pengguna layanan, maka dengan demikian pelayanan harus berorientasi pada pelanggan atau pengguna layanan. Terkait dengan preposisi ini, Leboeuf memusatkan perhatiannya pada mekanisme pembentukan persepsi pelanggan dalam menilai kualitas pelayanan, dimana menurutnya persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan adalah perbedaan antara apa yang mereka peroleh dan apa yang

²² Gasperz, Vincent. 1997. *Manajemen Kualitas*. Jakarta: Gramedia, hal 6-7

mereka harapkan.²³ Karenanya proses penilaian terhadap kualitas pelayanan pada dasarnya merupakan evaluasi yang dilakukan dengan cara membandingkan antara persepsi dan harapan dari pengguna layanan. Hasil evaluasi tersebut kemudian menjadi umpan balik (*feedback*) yang akan digunakan dalam memperbaiki kualitas pelayanan sehingga mampu mempertahankan tingkat kepercayaan pelanggan / masyarakat terhadap organisasi publik yang bersangkutan.

Tingkat kepuasan berkaitan erat dengan mutu suatu produk. Hubungan antara tingkat kepuasan dengan mutu adalah berbanding lurus, dimana tinggi rendahnya kepuasan ditentukan oleh tinggi rendahnya mutu produk tersebut. Menurut Montgomery dalam Supranto²⁴: *Quality is the extent to which products meet the requirements of people who use them.* Jadi, suatu produk dikatakan bermutu bagi seseorang bila produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya. Inilah kondisi yang disebut Koontz sebagai proses kejiwaan yang terjadi pada diri seseorang karena telah terpenuhinya keinginan dan kebutuhannya tersebut.²⁵

Tjiptono mengemukakan bahwa kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evaluasi ketidaksesuaian atau konfirmasi yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya.²⁶

Sementara itu, Gasperz berpendapat bahwa pada dasarnya kepuasan pelanggan dapat didefinisikan secara sederhana sebagai:

“... suatu keadaan dimana kebutuhan, keinginan dan harapan dapat terpenuhi melalui produk yang dikonsumsi. Dengan demikian apabila kepuasan pelanggan boleh dinyatakan sebagai suatu ratio atau perbandingan, maka dapat dirumuskan persamaan kepuasan pelanggan sebagai berikut : $Z = Z / Y$, dimana Z adalah Kepuasan pelanggan, X adalah Kualitas pelayanan yang dirasakan oleh pelanggan dan Y adalah kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan. Jika

²³ Lebouf, Michael. 1992. *Memenangkan dan Memelihara Pelanggan*. Pustaka Tangga, hal 50-51

²⁴ Op.Cit. hal: 2

²⁵ Koontz, Harold. 1989. *Manajemen Jilid II*. Erlangga: Hal.117

²⁶ Tjiptono, Fandy. 2002. *Total Quality Management*. Yogyakarta: ANDI, hal. 146

$Z > 1$, maka kepuasan pelanggan boleh dinyatakan sebagai suatu ratio atau dinyatakan kepuasan pelanggan tinggi dan sebaliknya $Z < 1$ berarti kepuasan pelanggan rendah, karena kepuasan pelanggan sangat tergantung pada persepsi dan ekspektasi dari pelanggan.”²⁷

Setiap organisasi khususnya di lembaga pemerintahan harus mampu mengelola ketiga faktor tersebut untuk mewujudkan kepuasan pelanggan. Interaksi antara strategi, sistem, dan orang di garis depan serta pelanggan akan menentukan keberhasilan manajemen dan kinerja pelayanan organisasi tersebut. Inilah manifestasi dari *customer oriented* yang harusnya menjadi etos dari para penyelenggara pelayanan, khususnya pelayanan publik, mengingat bahwa kepuasan pengguna layanan pada akhirnya akan membangun kepercayaan publik yang sangat dibutuhkan oleh penyelenggara layanan publik, termasuk pemerintah dan badan-badan publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.

Secara teoritis, Gasperz mengidentifikasi tiga jenis pelanggan yang harus diperhatikan oleh setiap penyelenggara layanan, yaitu:²⁸

1. *Internal Customer*, yaitu orang yang berada dalam organisasi dan memiliki pengaruh pada kinerja pekerjaan;
2. *Intermediate Customer*, yaitu mereka yang bertindak atau berperan sebagai perantara, bukan sebagai pemakai akhir suatu produk; dan
3. *External Customer*, yaitu pemakai akhir suatu produk atau disebut sebagai pelanggan nyata.

Masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan publik tentu saja mengharapkan pemberian pelayanan yang baik dan memuaskan. Moenir (2000) mengungkapkan bahwa, sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan, maka perwujudan pelayanan yang secara umum didambakan adalah:

- 1) Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang kala dibuat-buat.

²⁷ Gasperz, Vincent. 1997. *Manajemen Kualitas*. Jakarta: Gramedia, hal. 34 – 35

²⁸ Op.Cit.,hal.33

- 2) Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu sindiran atau untaian kata semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan dinas (pembelian kertas, ganti ongkos fotokopi/cetak), atau alasan untuk kesejahteraan.
- 3) Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang “bulu”.

Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu.²⁹

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT PENYUSUNAN NORMA

Istilah asas berarti dasar prinsip, pedoman, pegangan, sedangkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dasar-dasar yang perlu diketahui oleh setiap orang dalam pelaksanaan hukum pemerintahan daerah. Prof. Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa “Asas hukum merupakan sebagian dari hidup kejiwaan kita.”³⁰ Dalam kalimat yang singkat itu tersimpul makna penting asas hukum dalam ilmu hukum, ia merupakan bagian dari kejiwaan masyarakat, lahir dari kesadaran dan nilai-nilai hukum masyarakat (*wirkelijkheid*), kemudian darinyalah norma hukum (peraturan hukum) dilahirkan.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai asas hukum dalam pengertiannya secara gramatikal dan menurut para ahli, secara jelas akan dipaparkan sebagai berikut :

1. Pengertian asas hukum secara gramatikal

Istilah Asas dalam bahasa Inggris disebut “*Principle*”. Pengertian asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah:

- a. Dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir/ berpendapat)
- b. Dasar Cita-Cita, dan
- c. Hukum Dasar

²⁹ Moenir. 2006. Hal. 41-47

³⁰Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm.44.

Jadi secara singkat, asas hukum menurut tata bahasa dapat diartikan sebagai suatu dasar yang menjadi tumpuan dari ketentuan-ketentuan norma hukum.

2. Pengertian asas hukum menurut para ahli

a. C.W Paton

Mengatakan bahwa asas adalah "*The principles is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*" artinya, asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum. Apabila diringkas maka akan tersimpul unsur-unsur daripada asas, yaitu:

- 1) Alam pikiran
- 2) Rumusan luas, dan
- 3) Dasar bagi pembentukan norma hukum.

b. Van Eikema Hommes

Mengatakan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum yang kongkret, tetapi perlu dipandang sebagai dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku.

c. Prof. Sudikno Mertokusumo

Asas hukum bukanlah kaidah hukum yang kongkret melainkan merupakan latar belakang peraturan yang kongkret dan bersifat umum/abstrak.

d. Prof. Satjipto Rahardjo

Dalam bukunya "Ilmu Hukum", asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah sebagai *ratio legis*-nya peraturan hukum.

e. J.B Daliyo

Dalam bukunya "Pengantar Ilmu Hukum", ia menegaskan bahwa asas hukum bukan norma hukum kongkret, tetapi ia adalah latar belakang dari peraturan kongkret, karena ia merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak dan mendasari lahirnya setiap peraturan hukum.

Mencermati pengertian asas hukum diatas, baik dari segi tata bahasa maupun pandangan para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa asas hukum adalah dasar pemikiran yang melatarbelakangi suatu peraturan hukum, ia bersifat abstrak dan menjadi landasan dalam pembentukan

peraturan hukum. Dengan demikian maka sudah dapat dibedakan antara asas hukum dengan norma hukum (peraturan hukum).

Asas hukum adalah dasar pemikiran/rumusan ide yang melatarbelakangi suatu peraturan hukum, ia bersifat abstrak. Sedangkan peraturan hukum adalah manifestasi (perwujudan) atau konkretisasi dari rumusan ide yang abstrak tersebut (asas), oleh karenanya peraturan hukum bersifat kongkret. Jika asas hukum telah dirumuskan dalam bentuk yang kongkret berupa peraturan hukum, yakni peraturan Perundang-undangan, maka ia sudah dapat diterapkan pada peristiwa hukum. Sebaliknya, apabila belum dimanifestasikan dalam ketentuan peraturan hukum maka ia belum bisa diterapkan pada peristiwa hukum (non terapan).

Gustav Radbuch³¹, seorang ilmuwan hukum memberikan pendapat tentang hukum, beliau menyatakan bahwa; “ hukum memiliki *asas-asas dasar dan juga tujuan dalam dirinya*. Ketiga asas dasar tersebut adalah; Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*), Keadilan (*Gerechtigkeit*), dan Kegunaan (*Zweckmassigkeit*).Asas atau tujuan pertama adalah Kepastian Hukum yang sering dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena telah adanya kekuatan yang pasti bagi hukum yang bersangkutan. Ini merupakan sebuah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu³².

Terkait dengan asas yang digunakan dalam pelayanan publik dapat merujuk dan menggabungkan beberapa asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;

³¹Gustav Radbruch dalam Satjipto Rahardjo, 1982.*Ilmu Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 19.

³² Sudikno Mertokusumo, 1993.*Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 2.

- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Asas-asas ini menjadi krusial untuk dipahami sebagai *guideline* dalam pembentukan kebijakan dalam tataran teknis seperti peraturan daerah. Oleh karenanya pembentukan naskah akademik rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Pelayanan Publik pun tidak dapat dipisahlepaskan dari asas-asas Pelayanan Publik sebagai sebuah pedoman dalam menjalankan kebijakan. Ini berarti pelaksanaan dari kebijakan dalam Pelayanan Publik harus berdasarkan pada asas-asas Pelayanan Publik. Jadi asas-asas tersebut merupakan petunjuk untuk mengeluarkan kebijakan yang lebih teknis di tataran daerah.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN/KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Tugas utama pemerintah daerah adalah memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakatnya, melayani kepentingan masyarakat secara merata dan berkeadilan, memberikan perlindungan dan rasa aman serta kemudahan dalam memberikan pelayanan.

Pemerintah Kabupaten Tangerang sangat menyadari bahwa otonomi daerah dilaksanakan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat utamanya dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas termasuk memberi ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan pengaduan atas penyelenggaraan pelayanan publik. Pengaduan maksudnya adalah pengaduan masyarakat yang merupakan bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada Aparat Pemerintah Daerah, berupa saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun.

Setiap penyelenggara pelayanan publik memang harus terus menerus melakukan upaya untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diselenggarakannya agar seiring dengan tuntutan dan harapan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dilakukan melalui penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-

asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta memberi perlindungan kepada masyarakat dari penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Data pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik yang masuk ke Ombudsman RI bahwa permasalahan buruknya pelayanan sebagian besar diakibatkan ketidakjelasan standar pelayanan yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti ketidakjelasan persyaratan, jangka waktu penyelesaian pelayanan, prosedur dan biaya pelayanan. UU No. 25 Tahun 2009 mengatakan bahwa standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh penyelenggara dalam melayani masyarakat. Rendahnya kepatuhan terhadap standar pelayanan publik secara langsung mengakibatkan maladministrasi berupa ketidakpastian hukum, ketidakakuratan pelayanan dan praktek-praktek pungli pada penyelenggaraan pelayanan publik dari pusat sampai ke daerah. Pengabaian terhadap standar pelayanan mengakibatkan kualitas pelayanan publik buruk dan juga akan mendorong terjadinya potensi perilaku maladministrasi yang berujung pada inefisiensi birokrasi dan perilaku koruptif.

Atas dasar itulah maka sejak tahun 2013 Ombudsman RI melakukan Penelitian Kepatuhan terhadap UU No. 25 Tahun 2009, khususnya terhadap kewajiban penyelenggaraan pelayanan publik untuk memenuhi dan mempublikasikan komponen standar pelayanannya di unit pelayanan publiknya masing-masing. Tahun 2015 penelitian kepatuhan dimaksudkan untuk mendorong kepatuhan terhadap standar pelayanan publik dalam rangka mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik. Selain itu juga Penelitian Kepatuhan bertujuan untuk mengetahui bagaimana kepatuhan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi komponen standar pelayanan.³³ Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ombudsman RI, Kabupaten Tangerang masuk ke dalam penilaian “Raport Merah” dengan point hasil penilaian sebesar 27,98 dan masuk ke dalam peringkat 28 dari 64 Kabupaten se- Indonesia.

Hal ini pula yang mendasari perlu dilakukan pengkajian kembali terhadap pelayanan publik yang sudah dilakukan oleh Pemerintah

³³ Hasil penelitian Ombudsman Tahun 2015.

Daerah Kabupaten Tangerang baik pelayanan berupa jasa maupun barang, serta dukungan peraturan perundang-undangan di daerah. Kegiatan pelayanan publik di Kabupaten Tangerang pada dasarnya dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik. Hanya saja peraturan yang menjadi dasar dalam pengaturan Perda tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi perkembangan peraturan perundang-undangan saat ini. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka perlu dilakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik. Bila merujuk hasil penilaian Ombudsman RI yang menjadi dasar penilaian dalam pelayanan publik di daerah merujuk kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PADA ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA PADA ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH.

Dengan adanya Perda ini maka akan berpengaruh terhadap ketentuan yang menyangkut upaya pelayanan publik, dimana perlu dilakukan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik dan diperlukan upaya penajaman yang meliputi penetapan sasaran, perancangan dan keterpaduan program, monitoring dan evaluasi, efektivitas anggaran, serta penguatan kelembagaan di tingkat daerah yang menangani pelayanan publik.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik merupakan sarana untuk menjaga agar terlaksananya :

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang tentang Pelayanan Publik membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi Pelayanan Publik

Peraturan perundang-undangan baik itu Undang-Undang maupun Peraturan Daerah akan memiliki arti yang hakiki bagi kehidupan masyarakat manakala makna dari peraturan tersebut telah mampu menciptakan keadilan yang hakiki, menciptakan perlindungan terhadap seluruh rakyat, menciptakan ketenteraman dan ketertiban umum, dan dapat menyetakan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat banyak. Untuk mewujudkan makna hakiki pembentukan perundang-undangan tersebut, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

PERDA pelayanan publik yang dibuat merupakan perda pengganti bagi perda Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik. Beberapa item akan dilakukan evaluasi dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah saat ini.

B. Analisis Penanggulangan Kemiskinan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, baik peraturan yang lebih tinggi maupun sederajat akan dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya peraturan di bidang Fakir Miskin. Kajian ini akan dapat meminimalkan adanya tumpang tindih pengaturan, mengetahui

substansi atau materi yang akan diatur, serta posisi peraturan daerah yang baru.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Tangerang tidaklah berdiri sendiri, melainkan memiliki keterkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik nasional maupun Peraturan Daerah yang ada di Kabupaten Tangerang lainnya. Oleh karena itu dalam menyusun naskah akademik mengenai Pelayanan Publik ini harus memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pelayanan Publik, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di sebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asa otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyebutkan bahwa:

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Jadi jelas dengan adanya Pasal 18 ayat (6) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk membuat suatu Peraturan Daerah.

2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten

Provinsi Banten yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Banten memiliki wilayah meliputi Kabupaten Lebak, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kota Cilegon dan Kota Serang dan beribukotakan Serang (Pasal 3).

Dengan dibentuknya Propinsi Banten, berarti wilayah Propinsi Jawa Barat dikurangi dengan wilayah Propinsi Banten (Pasal 4).

3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Pelayanan Publik (secara resmi bernama Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

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

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

Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundangundangan. Dalam ruang lingkup tsb, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. (Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009).

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Sedangkan terkait dengan kebutuhan biaya/tarif pelayanan publik, pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat. Apabila dibebankan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, maka penentuan biaya/tarif pelayanan publik tersebut ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundangundangan. (Pasal 31 UU No 25 Tahun 2009).

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

Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan

pengaduan serta berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan. Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tersebut. (Pasal 36 UU No 25 Tahun 2009).

4. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman RI yang semula bernama Komisi Ombudsman Nasional, dimana pembentukannya dilatarbelakangi adanya tuntutan dari masyarakat agar terwujudnya pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik dan untuk meningkatkan pemberian perlindungan hak-hak anggota masyarakat dari pelaku penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan kewajibannya. Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Dengan adanya ombudsman RI ini, permasalahan yang terkait dengan pelayanan publik diharapkan dapat dilaporkan, dan ditindaklanjuti sehingga pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dan pemerintah daerah dapat benar-benar terwujud. Dalam hal ini, Ombudsman RI menerima pengaduan masyarakat, melakukan klasifikasi atau monitoring dalam melakukan investigasi setelah itu memberikan saran kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan dibuatnya undang-undang nomor 37 tahun 2008 ini, bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih serta berwenang mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, Badan Hukum, Badan Swasta atau Perseorangan yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik yang semua anggarannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Daerah (Pasal 1 UU No. 37 Tahun 2009).

Selain itu Ombudsman RI dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-undang Nomor 37 tahun 2008 pasal 3 yang berasaskan : Kepatuhan, Keadilan, Non Diskriminasi, Tidak memihak, Akuntabilitas, Keseimbangan, Keterbukaan, Kerahasiaan. Selain itu Ombudsman juga berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, Kepala Daerah atau pemimpin penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi atau prosedur pelayanan publik. Di dalam melaksanakan kewenangannya Ombudsman dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memeriksa putusan (UU No. 37 tahun 2008 pasal 9).

Selain itu di dalam undang-undang ombudsman dikatakan bertugas menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti yang mencakup dalam ruang lingkup kewenangan ombudsman dan melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang. Karena dalam praktiknya banyak masyarakat/pelapor mengalami dan merasakan terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 1 undang-undang ini, Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan badan hukum milik negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja negara.

Penyelenggara negara sebagaimana dimaksud di atas adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan terhadap penyelenggara negara dimaksud bertujuan untuk mencegah terjadinya maladministrasi, yaitu 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.

Dalam menjalankan kewenangannya, Ombudsman bekerja dengan berlandaskan pada asas: kepatuhan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan. Ombudsman berfungsi mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggaraan negara dan pemerintahan baik dipusat maupun didaerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN dan BUMD serta badan swasta atau perseorangan yang diberikan tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Sebagai pengawas, Ombudsman menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik, serta melakukan pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan (Pasal 1 ayat (3)).

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, kepala daerah bersama dengan Dewan perwakilan Rakyat daerah dapat membentuk Peraturan Daerah. Selain penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibuat untuk menampung kondisi khusus daerah serta menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 136.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelayanan Penyusunan Dan Penerapan Standar Minimal Pedoman

Di dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai standar pelayanan minimal yang diberikan oleh Pemerintah. Di dalam Pasal 13 berbunyi:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dan/atau untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya.
- (2) Dalam pengelolaan pelayanan dasar secara bersama sebagai bagian dari pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), rencana pencapaian SPM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) perlu disepakati bersama dan dijadikan sebagai dasar dalam merencanakan dan menganggarkan kontribusi masing-masing daerah.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Materi muatan Peraturan Pemerintah ini mencakup ruang lingkup Penyelenggara, sistem pelayanan terpadu, pedoman penyusunan Standar Pelayanan, proporsi akses dan kategori kelompok Masyarakat dalam Pelayanan Berjenjang, dan pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Ruang lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik merupakan salah satu aspek penting yang perlu dijabarkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan Penyelenggara Pelayanan Publik oleh badan hukum lain yang melaksanakan Misi Negara. Setiap institusi penyelenggara negara, korporasi berupa badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, lembaga independen, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk Pelayanan Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah Penyelenggara Pelayanan Publik. Badan hukum lain dapat dikategorikan sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik apabila menjalankan Misi Negara

dan memiliki ukuran besaran biaya tertentu dan jaringan yang dimiliki luas.

Dalam rangka mempermudah dan mempercepat pelayanan kepada Masyarakat dapat dibentuk sistem pelayanan terpadu. Sistem pelayanan terpadu pada hakikatnya adalah menyederhanakan mekanisme pelayanan sehingga kemanfaatannya benar-benar dirasakan oleh Masyarakat. Artinya, sistem ini diadakan bukan hanya karena adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan, tetapi lebih kepada seberapa jauh sistem pelayanan terpadu tersebut dapat menghasilkan pelayanan yang lebih mudah, sederhana, cepat, murah, dan tertib dalam administrasi pelayanan.

8. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat

Peraturan Menteri ini merupakan pedoman yang digunakan sebagai metode peningkatan kualitas pelayanan publik dengan partisipasi masyarakat yang dijadikan sebagai acuan bagi satuan kerja/ unit organisasi penyelenggara pelayanan publik pada kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik dan sebagai dasar bagi instansi pembina pendidikan dan pelatihan aparatur serta lembaga pendidikan dan pelatihan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengembangkan, menyediakan pelatihan, memberikan bantuan teknis pelaksanaan, dan penerapan pedoman ini.

9. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor: Nomor 15 Tahun 2014 Pedoman Standar Pelayanan

Peraturan Menteri ini Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut, maka telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. PermenPANRB tentang Pedoman Standar Pelayanan ini merupakan revisi dari PermenPANRB Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan. Revisi peraturan ini perlu dilakukan karena dipandang peraturan yang sebelumnya kurang sesuai dengan perkembangan teknologi

informasi yang semakin banyak dipergunakan sebagai sarana penunjang pelayanan, serta untuk mempermudah proses penyusunan, dan meningkatkan kemandirian unit pelayanan dalam penyusunan Standar Pelayanan.

10. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survey Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Peraturan Menteri ini merupakan salah satu upaya yang harus dilakukan dalam perbaikan pelayanan publik adalah melakukan Survei Kepuasan Masyarakat kepada pengguna layanan. Mengingat jenis layanan publik sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka Survei Kepuasan Masyarakat dapat menggunakan metode dan teknik survei yang sesuai.

Selama ini Survei Kepuasan Masyarakat menggunakan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

11. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional.

Peraturan Menteri ini merupakan sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan dalam rangka upaya peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pengelolaan pengaduan masyarakat, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik yang perlu ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengenai koordinasi, pembinaan dan pengawasan pengelolaan pengaduan pelayanan publik secara nasional.

Untuk menjamin peningkatan kualitas pelayanan publik yang terus menerus dan berkelanjutan diperlukan manajemen pengelolaan pengaduan. Ada 2 (dua) aspek yang dapat dilihat dari pengaduan ini, yaitu: pertama, aspek kepentingan penyelenggara (service providers) dan kedua, aspek kepentingan penerima layanan (customers). Dari

aspek kepentingan penyelenggara, pengelolaan pengaduan merupakan sarana memperbaiki kualitas penyelenggara pelayanan publik. Sebaliknya, dari aspek kepentingan penerima pelayanan dan masyarakat merupakan sarana menyampaikan pengaduan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Pancasila merupakan pandangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia. Sebagai pandangan hidup Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis yang menjadi landasan dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia, baik dari perspektif ontologis, epistemologis, maupun aksiologis.

Secara ontologis Pancasila hadir dan diterima di tengah-tengah entitas politik rakyat Indonesia sebagai sebuah konvensi para pendiri bangsa dan negara Indonesia yang menyatukan berbagai perbedaan alamiah yang ada sekaligus menyatukan cara pandang dan cita-cita sebagai sebuah bangsa. Nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dengan mudah diterima sebagai fundamen berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia karena digali dari perikehidupan Bangsa Indonesia sendiri, bahkan telah dan masih terus hidup dan berkembang dalam perikehidupan masyarakat Indonesia hingga kini. Nilai-nilai spiritualitas tentang peri ketuhanan Yang Maha Esa, nilai peri kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai persatuan sebagai bangsa Indonesia, nilai kedaulatan rakyat dan permusyawaratan, serta nilai keadilan sosial yang menjadi landasan dalam mencapai tujuan negara sebagaimana secara tekstual dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Nilai-nilai inilah yang menjadi dasar filosofis utama dalam tata kelola pemerintahan di pusat maupun daerah, yang menjadi sumber nilai bagi sistem hukum, politik, pemerintahan, ekonomi, dan lain-lain guna mewujudkan nilai-nilai keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan secara nyata bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konteks hukum misalnya, Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum

(*rechstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*). Gagasan ini merupakan manifestasi dari Pancasila yang menghendaki kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam sistem hukum yang dibentuk melalui proses yang demokratis, dalam arti tidak hanya melibatkan rakyat (*from the people*), namun juga dilakukan oleh rakyat (*by the people*), serta untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat (*for the people*).

Upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut dilakukan berdasarkan hukum guna menjamin ketertiban, kepastian, dan pemerataan. Demikian pula dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah disusun berdasarkan undang-undang dalam jenjang hierarki yang memungkinkan terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Secara filosofis, perlu ditelaah eksistensi 3 (tiga) dimensi yang diperlukan guna menjustifikasi pentingnya suatu muatan peraturan perundang-undangan, yaitu: dimensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Dimensi ontologis meletakkan pusat telaahannya pada *what it means to exist*. Sedangkan epistemologi memusatkan perhatian pada *the study of how we know things*.³⁴ Sementara aksiologi menelaah *the study of goodness or values*.³⁵

Dalam konteks ontologi, obyek yang menjadi pusat telaahan adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang merupakan fungsi utama eksistensi negara dan pemerintah sebagaimana dimaksudkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”

Besarnya ekspektasi masyarakat terhadap hadirnya pelayanan publik yang berkualitas dan mampu memenuhi seluruh kebutuhan dasar masyarakat merupakan tantangan yang harus segera dijawab

³⁴ Lihat <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/ontology>

³⁵ Lihat Encyclopaedia Britannica Ultimate Reference Suit, 2010

melalui penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah, dalam hal ini peraturan daerah. Hal ini tak lain karena penyelenggaraan pelayanan publik yang ada dinilai masih jauh dari harapan masyarakat.

Dalam konteks epistemologis, upaya mewujudkan Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang berkualitas sebagaimana dimaksud, harus dilakukan dengan mendasarkan diri pada metodologi yang diadopsi dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik beserta sejumlah peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.

Sedangkan dalam konteks aksiologis, upaya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas dan mampu memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat secara efektif merupakan bagian inheren dari upaya mewujudkan nilai-nilai efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas sehingga upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat menjadi lebih optimal. Penyelenggaraan pelayanan publik juga dilakukan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih melalui pencegahan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme dengan melakukan pencegahan distorsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui manajemen pelayanan publik yang lebih menjamin terwujudnya standar pelayanan publik secara nyata.

Dalam konteks Pancasila sebagai filosofi bangsa, upaya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas diyakini merupakan manifestasi dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini tidak lain karena dedikasi dan kinerja terbaik dari setiap aparatur negara dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas pada dasarnya merupakan perwujudan dari pengabdian dan/ atau ibadah kepada Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Dalam teologi Islam bekerja bahkan sangat mulia kedudukannya, karena disejajarkan dengan jihad di jalan Allah SWT. Hal ini dapat dilihat dari pandangan Rasulullah terhadap seseorang yang giat bekerja.

Diriwayatkan, beberapa orang sahabat melihat seorang pemuda kuat yang rajin bekerja. Mereka pun berkata mengomentari pemuda tersebut, "*Andai saja ini (rajin dan giat) dilakukan untuk jihad di jalan Allah.*" Mendengar percakapan tersebut Nabi Shallallahu 'alaihi Wa Salam segera menyela mereka dan bersabda:

“Janganlan kamu berkata seperti itu. Jika ia bekerja untuk menafkahi anak-anaknya yang masih kecil, maka ia berada di jalan Allah. Jika ia bekerja untuk menafkahi kedua orangtuanya yang sudah tua, maka ia di jalan Allah. Dan jika ia bekerja untuk memenuhi kebutuhan dirinya, maka ia pun di jalan Allah. Namun jika ia bekerja dalam rangka riya atau berbangga diri, maka ia di jalan setan.” (HR. Thabrani)

Upaya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas pada dasarnya juga merupakan manifestasi dari nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, terutama apabila penyelenggaraan pelayanan publik dapat mewujudkan asas-asas pelayanan publik secara nyata, yaitu: asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, pemberian fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Demikian pula dengan nilai-nilai persatuan Indonesia yang hanya dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak diskriminatif, dan berorientasi pada kepentingan umum, bukan kepentingan orang per orang, kelompok, maupun golongan. Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas secara langsung berkontribusi terhadap tetap tegaknya eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia di masa depan.

Upaya mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas juga sangat berkaitan erat dengan nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, mengingat bahwa tujuan dari pelayanan publik pada dasarnya merupakan upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat sebagaimana secara tersurat dituangkan dalam pertimbangan penyusunan undang-undang pelayanan publik sebagai berikut:

- a. bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan

harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik;

Bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Sosiologi merupakan disiplin ilmu sosial yang memusatkan perhatiannya pada perilaku sosial, perkembangannya, organisasi, jejaring, dan institusi-institusi sosial yang mewadahi interaksi sosial antarindividu dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada definisi sebagai dikutip dari ensiklopedia terbuka berikut: “*Sociology is the scientific study of social behavior or society, including its origins, development, organization, networks, and institutions.*”³⁶ Perilaku sosial sebagaimana dimaksud tampak dari interaksi yang terjadi antarindividu dalam kelompok, masyarakat, dan atau organisasi baik formal maupun informal. Fungsionalitas interaksi inilah yang melahirkan struktur-struktur dalam masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik misalnya, dapat dilihat sebagai manifestasi dari bekerjanya pendekatan struktural dan fungsional karena menggambarkan 4 (empat) karakteristik utama yang menjadi preposisi pendekatan ini, yaitu: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, dan Latency (AGIL)*.

1. *Adaptation* bermakna bahwa sistem sosial (masyarakat) selalu berubah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi, baik secara internal ataupun eksternal;
2. *Goal Attainment* bermakna bahwa dalam setiap sistem sosial (masyarakat) akan selalu ditemui tujuan-tujuan bersama yang ingin dicapai oleh sistem sosial tersebut;
3. *Integration* yang bermakna bahwa pada dasarnya setiap sistem sosial selalu terintegrasi dan cenderung berusaha mempertahankan kondisi kesetimbangannya (*equilibrium*).

³⁶ Lihat <https://en.wikipedia.org/wiki/Sociology> [13/01/2016]

4. *Latency* yang bermakna bahwa suatu sistem sosial akan selalu berusaha mempertahankan bentuk-bentuk interaksi yang relatif tetap dan setiap perilaku menyimpang selalu di akomodasi melalui kesepakatan-kesepakatan yang diperbaharui secara terus menerus.

Berdasarkan empat preposisi utama Parsons di atas, penyelenggaraan pelayanan publik pada dasarnya menjelaskan bekerjanya empat preposisi di atas melalui tujuh karakteristiknya sebagai berikut:

1. Masyarakat dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain, dimana pelayanan publik dapat dipandang sebagai simpul yang menghubungkan masyarakat dengan negara dan pemerintahnya;
2. Hubungan yang terjalin tersebut merupakan bentuk interaksi sosial yang saling pengaruh mempengaruhi sehingga bersifat timbal balik. Dalam hal ini pelayanan publik merupakan bentuk interaksi sosial yang cukup kompleks yang terjadi antarpara pihak dalam kelembagaan masyarakat maupun dengan pemerintah.
3. Terdapat proses pembentukan integrasi sosial sebagaimana tercermin dari empat proses yang dianut, yaitu: proses teknokratis, partisipatif, top-down, dan bottom-up secara simultan. Dan sekalipun integrasi sosial tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial selalu cenderung bergerak ke arah *equilibrium* yang bersifat dinamis dalam merespon perubahan-perubahan yang datang dari luar untuk mempertahankan kepentingan bersama. Integrasi sosial dimaksud tercermin dari adanya mekanisme *check and ballances* antara masyarakat sebagai pengguna layanan yang merespon dan/ atau menilai kinerja pemerintah sebagai penyedia layanan.
4. Sekalipun disfungsi, konflik, dan bahkan deviasi juga sering terjadi, akan tetapi di dalam jangka yang panjang keadaan tersebut akan teratasi melalui proses adaptasi dan institusionalisasi. Proses adaptasi dan institusionalisasi dimaksud tercermin dari mekanisme penanganan pengaduan, dan pelembagaan penyelesaian sengketa atau ketidakpuasan terhadap

pelayanan publik yang diterima masyarakat melalui peran dan fungsi kelembagaan Ombudsman maupun Komisi Informasi.

5. Perubahan yang terjadi di dalam suatu sistem sosial pada umumnya terjadi secara gradual dan tidak revolusioner. Perubahan yang evolutif ini cenderung bersifat kekal ketimbang perubahan revolusioner yang biasanya hanya bersifat sementara karena hanya mengenai bentuk luarnya saja, sedangkan unsur-unsur sosial budaya yang menjadi bangunan dasarnya sama sekali tidak mengalami perubahan;
6. Pada dasarnya, perubahan sosial terjadi melalui tiga macam skenario, yaitu: (a) adaptasi terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar (*extra systemic change*); (b) pertumbuhan melalui proses diferensiasi struktural dan fungsional; serta (c) invensi oleh anggota-anggota masyarakat yang diterima luas dan mendorong perubahan secara luas;
7. Faktor terpenting dalam sebuah sistem sosial adalah adanya konsensus di antara para anggota masyarakatnya mengenai nilai-nilai tertentu yang menjadi standar moral masyarakatnya. Sistem nilai ini merupakan sumber nilai yang memungkinkan terjadinya integrasi sosial dalam masyarakat.

Penataan penyelenggaraan pelayanan publik agar menjadi lebih berkualitas merupakan manifestasi dari pendekatan struktural fungsional dalam disiplin sosiologi dimaksud. Hal ini dapat dipahami dari kerangka kerja logis yang mendasarinya, dimana pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik secara sistematis akan mendorong perubahan fungsi yang dijalankan oleh orang-orang yang berinteraksi di dalamnya sehingga menjadi lebih efektif dan efisien. Dalam hal ini adalah perilaku yang lebih berorientasi pada kinerja sebagaimana yang diharapkan diwujudkan oleh masing-masing SDM aparatur dalam suatu unit penyelenggara pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan merupakan perwujudan dari pendekatan dimaksud sehingga diharapkan dapat lebih mendorong terwujudnya optimalisasi fungsi dari setiap unit penyelenggara pelayanan publik.

C. LANDASAN YURIDIS

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

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

Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mencerminkan kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan daerah. Untuk itu, diperlukan konsepsi-konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan daerah. Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. SASARAN

Sasaran yang hendak diwujudkan dari Peraturan Daerah ini yaitu dengan mengganti peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik. Yang sasarannya adalah upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat oleh Pemerintah Daerah yang belum diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik.

B. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik yaitu sebagai berikut:

1. Mencakup tidak hanya jenis pelayanan publik yang diberikan, tetapi kepada siapa dan melalui sarana dan prasarana apa yang digunakan dalam memberikan pelayanan publik.
2. Memperluas jangkauan pengaturan bukan hanya soal kebijakan, tetapi juga soal penyediaan sistem data dan informasi atas setiap kewenangan.
3. Rancangan Peraturan Daerah Pelayanan Publik tidak hanya mengikat pada hal-hal yang menjadi tugas pokok dan fungsi Bagian Organisasi akan tetapi semua perangkat daerah yang berkaitan dengan pelayanan publik.

C. RUANG LINGKUP PENGATURAN

Dalam ruang lingkup pengaturan atau materi muatan menguraikan mengenai materi muatan apa yang diusulkan oleh tim naskah akademik. Materi muatan yang disajikan tidak harus sama dengan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam bagian ini dapat dibuat alternatif-alternatif terhadap perdebatan yang timbul dalam pembahasan.

Akan tetapi apabila ruang lingkup bahasan naskah akademik selanjutnya akan dituangkan dalam peraturan daerah tentang pelayanan publik adalah sebaiknya dibuat secara sistematis menurut kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam bidang pelayanan publik.

A. Ketentuan Umum

Upaya Perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik mencoba untuk menjawab tantangan-tantangan yang dihadapi dalam otonomi daerah. Dengan menjadikan desentralisasi sebagai azas utama. Kemudian, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Kedepannya prespektif yang di coba untuk di bangun dan dikembangkan dalam pelayanan publik adalah bahwa melalui pengaturan ini ke depan paling tidak harus dapat menjawab pertanyaan tentang paradigma yang menjadi dasar pengaturan mengenai Pelayanan Publik yaitu memberikan dasar menuju kemandirian bidang Pelayanan Publik di Kabupaten Tangerang, artinya memberikan landasan yang kuat menuju terbangunnya suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri.

Peraturan daerah ini nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) dari kegiatan-kegiatan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang. Ini dalam rangka mewujudkan dan menjamin terselenggaranya pelayanan publik.

Selanjutnya norma yang belaku terhadap ketentuan umum ini dapat dijumpai dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain :

1. batasan pengertian atau defenisi
2. singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
3. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Ketentuan umum yang diusulkan pengaturannya dalam rancangan peraturan daerah tentang pelayanan publik ini, antara lain sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Tangerang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Bupati adalah Bupati Tangerang.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten Tangerang sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

5. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut SKPD adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.
6. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disebut BUMD adalah Badan Usaha yang didirikan oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang baik berbentuk Perseroan Terbatas maupun Perusahaan Daerah.
7. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan Publik.
8. Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkeaitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur;
9. Penyelenggaraan 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;
10. Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Pemerintah Daerah, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik;
11. Pelaksana Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik;
12. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan SKPD dan BUMD sebagai penjabaran dari visi,

- misi serta strategi SKPD dan BUMD yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan;
13. Penerima Pelayanan Publik adalah orang, masyarakat, lembaga instansi pemerintah dan dunia usaha yang menerima pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik;
 14. Satuan Kerja Perangkat Daerah selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
 15. Unit Kerja adalah unit kerja dari level tertinggi sampai level terendah pada SKPD yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala SKPD;
 16. Masyarakat adalah seluruh pihak baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik baik secara langsung maupun tidak langsung;
 17. Maklumat Pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam Standar Pelayanan;
 18. Sistem Informasi Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Sistem Informasi adalah rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan Latin, tulisan dalam huruf Braile, bahasa gambar, dan/atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik;
 19. Indeks Kepuasan Masyarakat yang selanjutnya disingkat IKM adalah hasil Pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara dan/atau pelaksana pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya;
 20. Pengaduan adalah pemberitahuan terhadap ketidaksesuaian antara pelayanan yang diterima dengan Standar Pelayanan yang telah ditentukan;
 21. Mediasi adalah penyelesaian sengketa Pelayanan Publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh Ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh Ombudsman;

22. Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa Pelayanan Publik antar para pihak yang diputus oleh Ombudsman;
23. Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan 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, maupun 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.

B. MATERI POKOK YANG DIATUR

Materi Pokok yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik ini adalah mengatur mengenai semua hal tentang pelayanan publik sesuai dengan kewenangan yang diberikan sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah junto Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan menyesuaikan dengan kondisi yang ada di daerah Kabupaten Tangerang, hal ini dikarenakan muatan materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik ini adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yaitu urusan di bidang pelayanan publik. Adapun beberapa kewenangan pemerintah daerah kabupaten antara lain sebagai berikut :

a. Ruang Lingkup Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah meliputi :

- a. pelayanan barang publik;
- b. pelayanan jasa publik; dan
- c. pelayanan administratif.

b. Pembina, Penanggungjawab Dan Pimpinan, Organisasi Penyelenggara, Evaluasi Dan Pengelolaan Pelaksanaan Pelayanan Publik

Pembina penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh Bupati.

Pembina melaksanakan pembinaan terhadap penyelenggaraan Pelayanan Publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Pembina melakukan tugas pembinaan, pengawasan, evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab, dan menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara yang tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Penanggungjawab penyelenggara Pelayanan Publik di lingkungan Pemerintah Daerah adalah Sekretaris Daerah.

Penanggungjawab mempunyai tugas :

- a. menyusun kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik;
- c. melaksanakan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- d. melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik.

Kebijakan penanggungjawab penyelenggara Pelayanan Publik sebagai berikut :

- a. Setiap pelaksana Pelayanan Publik wajib menerapkan 3S yaitu Senyum, Sapa, dan Salam pada waktu melaksanakan pelayanan;
- b. Bangunan gedung pelayanan dirancang untuk dapat mengakses penyandang cacat; dan
- c. Menciptakan dan melaksanakan slogan di masing-masing SKPD sesuai dengan kewenangan dan karakteristik pelayanan.

Kepala SKPD yang melaksanakan secara langsung pelayanan public mempunyai tugas :

- a. Melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan kewenangannya;
- b. Mengkoordinasikan penyelenggaraan Pelayanan Publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan unit kerja;
- c. Melakukan evaluasi penyelenggaraan Pelayanan Publik; dan
- d. Melaporkan kepada penanggungjawab penyelenggaraan Pelayanan Publik.

c. HUBUNGAN DAN KERJASAMA PENYELENGGARA PELAYANAN PUBLIK

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan, dapat dilakukan kerja sama antar penyelenggara yang berkaitan dengan teknis operasional pelayanan dan/atau pendukung pelayanan.

Penyelenggara Pelayanan Publik wajib melaporkan penyelenggaraan Pelayanan Publik yang menjadi tanggungjawabnya kepada Bupati selaku pembina Pelayanan Publik melalui Sekretaris Daerah. Penyelenggara Pelayanan Publik melakukan koordinasi dan verifikasi terhadap laporan yang disampaikan oleh unit kerjanya menjadi bagian dari laporan penyelenggaraan pelayanan publik SKPD.

Laporan penyelenggaraan pelayanan publik paling sedikit memuat hal-hal sebagai berikut :

- a. pendahuluan, yang memuat gambaran umum penyelenggara Pelayanan Publik;
- b. rencana strategik, yang memuat gambaran singkat sasaran yang ingin dicapai oleh penyelenggara Pelayanan Publik dalam bentuk visi, misi dan strategi;
- c. Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan;
- d. Laporan tentang pengaduan masyarakat, tindak lanjut pengaduan, implikasi terhadap Standar Pelayanan;
- e. Uraian tentang keberhasilan atau kegagalan, hambatan/kendala dan permasalahan yang dihadapi serta langkah antisipatif yang akan diambil;
- f. akuntabilitas keuangan yang menyajikan alokasi dan realisasi anggaran;
- g. penutup;
- h. laporan IKM;
- i. laporan SPM (Standar Pelayanan Minimal); dan
- j. profil penyelenggara pelayanan publik.

Laporan penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana bagi SKPD/Unit Kerja dilaporkan setiap 1 (satu) tahun sekali pada bulan Desember kepada Bupati selaku pembina pelayanan publik melalui Sekretaris Daerah.

d. HAK dan Kewajiban serta Larangan

Dalam bab ini diatur mengenai semua hak dan larangan yang dimiliki masyarakat, Pemerintah Daerah, serta pelaksana pemberi layanan publik

e. PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Dalam bab ini diatur mengenai bagaimana penyelenggaraan pelayanan public yang didalamnya juga mengatur mengenai Prosedur Kerja, bagaimana Sistem Pengelolaan Dokumen, penyelenggaraan maklumat pelayanan, Sistem Informasi Pelayanan Publik, Pengelolaan Sarana dan Prasarana, Pelayanan Khusus, Biaya/Tarif Pelayanan Publik, Uraian Tugas Pelaksana, Perilaku Penyelenggara dalam Pelayanan, Etika Pelaksana dalam Pelayanan Publik, Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Manusia, Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

f. SISTEM PENGELOLAAN PENGADUAN DAN PENILAIAN KINERJA

Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan Pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti pengaduan yang berasal dari masyarakat, rekomendasi Ombudsman dan DPRD. Penyelenggara berkewajiban menyusun materi dan mekanisme pengelolaan pengaduan dari masyarakat dengan mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas.

g. PERAN SERTA MASYARAKAT

Masyarakat dapat turut serta berperan aktif dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik. Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan Pelayanan Publik.

h. PENYELESAIAN PENGADUAN

Pengaduan ditujukan kepada Penyelenggara dan Pelaksana, dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pengadu menerima pelayanan dengan menulis nama dan alamat lengkap, tempat, tanggal penyampaian dan tanda tangan.

i. KETENTUAN SANKSI

Pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

j. KETENTUAN PERALIHAN

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, semua penyelenggara yang :

- a. Belum memiliki Standar Pelayanan, wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Daerah ini; dan
- b. Telah memiliki Standar Pelayanan, wajib menyesuaikan dengan Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dan memberlakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Daerah ini.

k. KETENTUAN PENUTUP

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

**BAB VI
PENUTUP**

A. SIMPULAN

Penyelenggaraan Pelayanan publik mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung segala pelayanan kepada masyarakat . Penyelenggaraan Pelayanan publik ditata dan dikelola secara terus menerus serta disempurnakan untuk memberikan pelayanan baik jasa maupun barang dalam rangka menjamin pelayanan yang baik. Pemerintah Kabupaten Tangerang dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik telah menyediakan fasilitasi yang akan mendukung pemberian layanan kepada masyarakat.

Dengan melihat kondisi pelayanan publik di wilayah Kabupaten Tangerang saat ini, dimana yang dirasa masih kurang, maka diperlukan Penyelenggaraan pelayanan publik secara berdaya guna dan berhasil guna

dengan mengintegrasikan semua komponen termasuk mengikutsertakan peran masyarakat.

Perwujudan penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Tangerang yang berdaya guna dan berhasil guna perlu dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yaitu dalam bentuk peraturan daerah yang nantinya diharapkan dapat dijadikan pegangan atau pedoman bagi pihak-pihak yang berkepentingan terkait dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik di daerah.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas, ada beberapa saran yang disampaikan antara lain, sebagai berikut :

1. Berdasarkan hasil pengkajian yang dituangkan dalam Naskah Akademik tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Tangerang ini dipandang perlu untuk menuangkannya dalam suatu perangkat peraturan perundang-undangan yaitu peraturan daerah baru, dan mencabut Peraturan daerah yang lama dikarenakan Peraturan Daerah nomor 15 tahun 2007 tentang Pelayanan Publik merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.
2. Mengingat sifatnya yang urgen, terutama menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah, Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik perlu mendapat prioritas dalam penyusunannya.
3. Mengingat hal tersebut diatas, maka pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik dapat segera diwujudkan.