

Tinjauan Yuridis Terhadap Pengawasan Dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menurut UU No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Prasetyo Hadi Prabowo
Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso
e-mail : prasetyohadi@yahoo.com

ABSTRAK

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan publik menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi warga negara dan penduduk dan atau pelayanan administrasi.

Kata Kunci : Pengawasan, Penyelenggaraan, Pelayanan Publik.

PENDAHULUAN

Manusia dalam pergaulan hidupnya cenderung untuk selalu hidup bersama dengan manusia lain. Aristoteles menyebutkan sebagai “*Zoon Politicon*” dan setiap manusia menemukan dirinya sendiri dalam suatu masyarakat, dapat membentuk negara atau tidak. Berdasarkan kenyataan bahwa tiap-tiap masyarakat yang tidak merupakan negara selalu merupakan bagian negara.¹

Istilah negara (*state*) pada zaman Yunani Purba masih bersifat *polis-polis* atau *The Greek State*, yaitu pada masa pertamanya merupakan suatu tempat di puncak suatu bukit, lama-kelamaan orang-orang banyak yang tinggal di tempat itu mendirikan tempat tinggal bersama dan kemudian tempat tersebut dikelilinginya dengan suatu benteng tembok untuk menjaga serangan musuh dari luar.²

Dalam pandangan Socrates (470-399 SM) “Negara bukanlah suatu organisasi yang dibuat untuk manusia demi kepentingan peribadinya, melainkan negara itu sebagai suatu tata susunan yang obyektif, termuat keadilan bagi umum, dan tidak hanya melayani kebutuhan pada penguasa negara yang berganti-ganti orangnya”.³

Hans Kelsen dalam pandangannya bahwa “Negara itu merupakan hukum atau norm ordening (behoren ordening) yaitu tata yang memberikan pedoman tingkah laku manusia apa yang seharusnya dijalankan, dan tidak dijalankan sehingga dengan demikian negara itu identik dengan hukum, *staatslehre* identik dengan *rechtslehre*, maka obyek dari pada *staatlehre* sama dengan obyek *rechtslehre*.”⁴

¹ H. La Orde Husen. Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

² Ibid, hlm. 20

³ Ibid., hlm. 21

⁴ Ibid., hlm. 21

Konsep negara hukum dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl mempunyai ciri-ciri :⁵

1. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan.
4. Peradilan Administrasi Negara dalam perselisihan.

Sri Soemantri menguraikan bahwa unsur-unsur terpenting dari negara hukum yaitu :⁶

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau undang-undang.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke Controle*).

Lebih lanjut Padmo Wahyono menyatakan di dalam negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut :⁷

1. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia.
2. Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis.
3. Tertib hukum.
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas.

Ke empat hal yang terdapat dalam pola itu saling kait mengkait, serta saling berhubungan erat dengan fungsi negara hukum dalam arti materiil yaitu menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial berdasarkan Pancasila. Negara hukum berdasarkan Pancasila dikenal hak dan kewajiban asasi manusia, hak-hak perseorangan yang bukan saja harus diperhatikan melainkan harus ditegakkan dengan mengingat kepentingan umum,

⁵ Moh. Mahfud MD. Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara. Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 44

⁶ Sri Soemantri, M. Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia. Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29-30

⁷ Padmo Wahyono. Indonesia Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tanggal 17 Nopember 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

menghormati bangsa, moral umum dan ketahanan nasional berdasarkan undang-undang.

Bagir Manan dan Kutana Magnar menyatakan bahwa :

Dalam negara hukum mengandung pengertian kekuasaan itu dibatasi oleh hukum dan sekaligus menyatakan bahwa hukum adalah *supreme* dibandingkan dengan alat kekuasaan yang ada. Hal ini berarti bahwa ajaran negara berdasarkan atas hukum mengandung esensi bahwa hukum adalah “*supreme*” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara/daerah atau kekuasaan di atas hukum (*above the rule law*), semuanya ada di bawah hukum (*under the rule law*). Dalam hubungan inilah tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*). Karena itu ajaran negara berdasar atas hukum memuat unsur pengawasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.⁸

Berkenaan dengan pertumbuhan kesejahteraan modern atau negara hukum dalam arti materiil, membawa akibat ikut campurnya pemerintah dalam segala aspek kehidupan masyarakat yang berarti pemerintah tugas servis publik (*bestuurzorg*). Tugas negara (pemerintah) untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum telah di isyaratkan dalam Al-Qur’an “Dia (Allah) telah menciptakan kamu dan bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurannya (Q.61-36) yang berarti kekuasaan pemerintah adalah amanat dari Allah kepada manusia dengan tugas memakmurkan bumi.”⁹

Untuk menelaah pelayanan publik secara konseptual, perlu dibahas pengertian kata demi kata. Menurut Kotler dalam Sampara Lukman,¹⁰ pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi

⁸ Bagir manan dan Kunta Magnar. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Penerbit Alumni, Bandung, 1993, hlm. 128

⁹ Afif Zainuddin. Kedaulatan Negara Dalam Islam. 1981, hlm. 46.

¹⁰ Sampara Lukman. Manajemen Kualitas Pelayanan. STIA LAN Pres, Jakarta, 2000

langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman, menyediakan keperluan orang, mengiyakan, menerima, menggunakan.

Sementara itu, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa baku Indonesia menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan 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.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan publik menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi warga negara dan penduduk dan atau pelayanan administrasi.

Menurut Prawirohardjo¹¹ peran pemerintah dapat dikelompokkan ke dalam :

- a. Peranan alokasi. sebagai pengalokasian sumber daya, pemerintah bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dengan memproduksi barang-barang publik, seperti jalan, jembatan.
- b. Peranan distribusi. Sebagai distributor pendapatan/kekayaan, pemerintah melalui kebijakan fiskalnya mengubah perilaku masyarakat terutama masyarakat kaya dengan menggunakan pajak progresif untuk kelompok masyarakat kaya dan memberikan subsidi pada kelompok masyarakat miskin atau berpendapatan di bawah kelompok masyarakat menengah.
- c. Peranan stabilisasi. Sebagai stabilisator, pemerintah dapat mengupayakan keseimbangan dalam perekonomian.

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

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 nasional.

¹¹ Prawirohardjo S. *Ekonomi Publik I*. Universitas Terbuka, Jakarta, 1993, hlm. 42

Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia, maka lahirlah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mengemukakan bahwa tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah :

- 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.

Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana bentuk peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik?
2. Bagaimana ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ?

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan untuk penelitian ini adalah metode normatif. Dari fakta-fakta dilapangan akan dicari permasalahan yang muncul. Kemudian permasalahan tersebut akan dielaborasi dengan beberapa sumber hukum diantaranya perturan perundang-undangan; dogmatika hukum; teori hukum; dan doktrin mengenai hukum. Dengan begitu akan ditemukan sebuah solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan mengenai tindak pidana kealpaan pengemudi truk yang menyebabkan orang lain meninggal dunia.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (*Law in the book*) dengan hukum yang ada dilapangan (*Law in the action*).¹² Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku dilapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara hukum yang tertulis dengan hukum yang ada dilapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan.

Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

¹² Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers, Hal. 3

PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup Pelayanan Publik Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Ketika reformasi terjadi, harapan perubahan pada tata kehidupan berbangsa dan bernegara sangat besar. Harapan tersebut sulit diwujudkan apabila tidak dilakukan secara bertahap dan berencana. Salah satu harapan yang sangat didambakan oleh berbagai komponen masyarakat adalah cita-cita untuk mewujudkan negara yang demokratis adalah dilaksanakannya transparansi dan dalam pelaksanaan transparansi itulah dibutuhkan jaminan atas hak kebebasan untuk memperoleh informasi. Hak tersebut haruslah dijamin untuk setiap orang dengan mengutamakan kelompok yang miskin, marjinal dan perempuan untuk mengaksesnya dengan mudah, cepat dan murah serta valid, dan informasi hukum merupakan salah satu ha katas informasi.¹³

Pemenuhan hak tersebut mempunyai arti strategi, karena dengan hak tersebut publik atau berbagai kelompok ke masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembuatan kebijakan dan kontrol terhadap pemerintah. Informasi hukum tersebut meliputi informasi tentang produk hukum yang akan dibuat, serta dalam proses pembahasan, dan yang telah disahkan dan berlaku.

Pemenuhan akses publik terhadap informasi hukum selama ini dilakukan oleh aparat pemerintah pusat maupun daerah, namun masih didapati fakta yang memperlihatkan adanya kesulitan masyarakat terutama kelompok yang marjinal, miskin dan perempuan untuk mengakses informasi hukum. Kesulitan tersebut disebabkan oleh kendala-kendala yang bersifat teknis maupun yang terkait dengan kebijakan pemerintah. Di samping itu, sampai saat ini belum ada undang-undang khusus yang memberi jaminan terhadap hak publik untuk memberi informasi, kecuali

¹³ Kelompok Kerja B2. PPOTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Akses Publik Terhadap Informasi Hukum. Malang, 2002, hlm. 1

beberapa undang-undang yang sifatnya sektoral, misalnya Undang-undang Perlindungan Konsumen.¹⁴

Pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merupakan sumber ide-ide baru. Keadaan masyarakat yang semakin berkembang, tuntutan akan pelayanan semakin lama semakin berkembang pula. Kondisi demikian menurut aparatur pemerintah harus dapat memainkan peranan penting. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh, baik dalam rangka pelaksanaan kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, hal ini penting karena pemerintah selalu dihadapkan kepada situasi kelangkaan karena keterbatasan kemampuan menyediakan dana, daya, sarana, prasarana, sumber daya manusia yang ahli, terampil dan keterbatasan waktu.

Peranan aparatur dalam birokrasi pemerintahan sebagai unsur pembaharu harus memiliki kemampuan untuk mendesain strategi usaha berencana yang mendorong kearah pembaharuan dan pembangunan dalam berbagai kebijaksanaan atau dalam suatu rencana maupun dalam realisasi pelaksanaannya. Juga kemampuannya untuk melihat saling berkaitan dari berbagai segi yang perlu ditumbuhkan dengan tidak kehilangan prioritasnya. Namun dalam realisasinya sering terjadi inefisiensi yang dapat timbul karena faktor kelembagaan, procedural, kurangnya keahlian dan keterampilan, serta karena perilaku negatif para pelaksana. Faktor kelembagaan dapat menjadi penyebab terjadinya inefisiensi terutama jika tipe dan struktur organisasi yang digunakan tidak tepat. Tipe organisasi yang biasanya digunakan dalam lingkungan pemerintahan ialah dalam bentuk piramidal di mana terdapat sejumlah lapisan kewenangan yang pada umumnya berakibat pada lambatnya proses pengambilan keputusan, dengan demikian sering terjadi pemborosan waktu. Struktur piramidal ini

¹⁴ Ibid., hlm. 1

seyogyanya ditinggalkan dan menggunakan struktur fungsional yang lebih datar, seperti yang dilakukan oleh organisasi swasta.¹⁵

Bentuk hierarki piramidal telah ketinggalan dari realitas zaman sekarang, oleh karena itu jika birokrasi ingin selalu *survive*, birokrasi harus mau menyesuaikan diri dengan lingkungan yang selalu berubah-ubah. Organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Dengan demikian, perlu adanya reformasi dalam birokrasi pemerintah antara lain berusaha mengubah sikap keterbukaan para pelakunya, adalah hampir tidak mungkin melakukan perubahan dan pembaharuan prosedur dan aliran kerja menjadi lancar, melakukan pembaharuan pelayanan kepada masyarakat agar hasil lebih responsive dan melakukan perubahan struktur birokrasi agar mampu bersaing, tetapi menghalangi orang-orangnya untuk berkembang.

Birokrasi yang tertutup dan *centralized* menghasilkan kelangkaan keterbukaan di dalamnya, oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar adalah bagaimana bisa mengubah mindset dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik. Prosedur demikian tidak hanya berakibat pada sulitnya melakukan koordinasi, tetapi juga kemungkinan terjadinya duplikasi atau tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas, misalnya karena tidak adanya uraian pekerjaan dan analisis pekerjaan di samping prosedur yang ada kalanya berbelit-belit padahal dapat dibuat sederhana, dengan demikian maka diperlukan penyederhanaan pekerjaan dalam pelaksanaan tugas-tugas sehingga efisiensi dapat tercapai.

Dalam lingkungan pemerintahan perlu ditingkatkan profesionalisme dan pengetahuan serta keterampilan yang spesifik, antara lain melalui pendidikan dan latihan sebagai instrumen pemutakhiran.

¹⁵ Lijan Poltak Sinambel. Reformasi Pelayanan Publik : Teori Kebijakan dan Implementasi. Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 67

Profesionalisme di sini ialah keadaan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu yang tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh *clientele*. Oleh karena itu, diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang seluk beluk tugas dengan segala implikasinya dan keterampilan yang memungkinkan para tenaga pelaksana bekerja dengan baik karena dikuasainya berbagai segi teknis yang terdapat dalam setiap tugas pekerjaan. Di dalam usaha pembangunan dikehendaki suatu orientasi maupun administrasi kepegawaian, untuk tujuan ini adalah membina suatu sistem karier yang didasarkan atas prestasi dan kemampuan kerja. Oleh karena itu, dirasakan perlu untuk memperluas sumber kepegawaian dengan keahlian yang diperlukan dalam tugas-tugas pemerintah. Dalam hal ini dibutuhkan tenaga yang terlatih dan kompeten untuk dapat melaksanakan pekerjaan pemerintahan. Peranan birokrasi pemerintah harus dapat menempatkan diri sebagai entrepreneur langsung dalam proses pembangunan, dengan demikian membutuhkan dengan sendirinya adanya sifat entrepreneur dalam kepegawaian. Birokrasi pemerintah sebagai entrepreneur memerankan diri sebagai pendorong, pengarah, dan berusaha menggairahkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat, perlu kiranya dikembangkan orientasi pelayanan yang dapat merangsang kegairahan tersebut, di mana aparatur birokrasi sebagai *public servant*.

Dalam kegiatan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dalam suatu negara administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Pemerintahan suatu negara ditingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai

nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan biro dan sebagainya, sebagian di antara mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara, juga dikenal aparatur pemerintahan daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula seperti propinsi, kabupaten, kota, kecamatan, dan desa/atau kelurahan. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah civil service. Di antara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi.

Di soroti dari segi pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan pelaku bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap pemerintah mempunyai “kelompok pelanggan”. Kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan, antara lain : kelompok masyarakat yang memerlukan pelayanan di bidang pendidikan dan pengajaran dilayani oleh instansi yang secara fungsional menangani bidang pendidikan dan pengajaran, kelompok masyarakat yang ingin meningkatkan kesehatan atau pengobatan menjadi pelanggan dari instansi yang menangani kesehatan rakyat secara nasional, yaitu Departemen Kesehatan, dan lain sebagainya. Jadi, pada dasarnya masyarakat ingin mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapannya, yaitu mengharapkan pelayanan yang cepat, bersahabat, dan mudah tanpa prosedur yang berbelit-belit.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Pemerintah berfungsi antara lain untuk menjabarkan strategi pembangunan nasional menjadi rencana pembangunan, baik untuk kepentingan jangka panjang, jangka menengah,

maupun jangka pendek. Aparat birokrasi pemerintah pulalah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok di masyarakat, bahkan juga dalam mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu untuk menyelenggarakan fungsi tersebut. Birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang handal, tangguh, dan professional demi tercapainya masyarakat yang adil dan merata.

2. Bentuk Peran Serta Masyarakat Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Telah disebutkan bahwa dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan, yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*), harus berdasarkan pada asas legalitas. Artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas legalitas merupakan operasionalisasi dari asas negara hukum dan asas demokrasi atau perwujudan dari negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), sebagaimana telah disebutkan diatas. Asas negara hukum menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang ebrlaku, sedangkan asas demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat menghendaki agar setiap tindakan pemerintah harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen dan persetujuan tersebut dituangkan dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah. dalam negara hukum, undang-undang di amping menjadi dasar wewenang pemerintah untuk melakukan tindakan hukum, juga menjadi dasar kewenangan legislasi bagi pemerintah untuk membuat berbagai instrumen yuridis, dalam rangka melakukan tindakan hukum itu. Oleh karena itu dalam negara hukum, setiap penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum maupun untuk membuat instrumen yuridis harus dapat dipertanggung jawabkan. Dalam konsep hukum publik, dikenal prinsip "*geen bevoegdheid (mascht)*

zonder veraantwoordeijkheid” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggung jawaban). Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh itu untuk dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya), dengan kata lain tanggung jawab adalah kewajiban memikul pertanggung jawaban dan memikul kerugian yang diterima (bila dituntut), baik dalam hukum maupun dalam administrasi. Pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal, adalah pertanggung jawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.

Pemberitaan tumbangnya era otoriter orde baru, tuntutan akan penegakan keadilan semakin menguat. Sebagai konsekuensi logis represi rezim masa lalu, ekspresi tuntutan itu sering kali terlalu berlebihan dan berada di luar sistem. Jika kita sepakat bahwa perubahan harus berada di dalam sistem kenegaraan yang ada. Dengan kata lain, upaya menegakkan keadilan seharusnya tetap di dalam sistem. Seperti kita ketahui, sekarang bermunculan lembaga baru sebagai wadah bagi tuntutan perubahan seperti Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pemberantasan Korupsi (KKN), Komisi Yudisial (KY), komisi Konstitusi, dan lain sebagainya yang diharapkan dapat mewedahi aspirasi perubahan yang dituntut oleh kekuatan masyarakat madani.¹⁶

Masyarakat madani (*civil society*) adalah suatu kelompok masyarakat yang telah memiliki kemandirian dalam berpikir sehingga memecahkan masalah sosial yang ada di sekitarnya dengan cara-cara yang demokratis dan menjunjung tinggi Hak Asas Manusia (HAM). Semenjak tumbangnya rezim otoriter di negara kita telah membawa keterbukaan bagi masyarakat sehingga kesadaran kritis terhadap realitas mulai tumbuh. Hal tersebut ditandai oleh banyaknya lembaga swadaya masyarakat yang bermunculan. Dari perkembangannya ini kita berharap akan semakin

¹⁶ Noco Andrianto. Good e-Government : Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui e-Government. Banyu Media Publishing, Jatim, 2007, hlm. 165.

mapannya era baru yang bersendikan demokratis, keterbukaan, dan akuntabilitas publik.

Sebenarnya, kewajiban untuk transparansi dan akuntabilitas publik merupakan sesuatu yang sudah *given*, bukan merupakan kebaikan hati penyelenggara pemerintahan. Sebagai sebuah negara yang berbentuk republik dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, sudah selayaknya pemerintah mempertanggung jawabkan apa saja yang telah dilaksanakan kepada rakyatnya. Terdapat salah persepsi pemanfaatan dana publik selama ini yang berada sebagai wilayah pemerintah dan tidak menyentuh wilayah rakyat. Dengan demikian, dana publik dianggap urusan pemerintah semua bahkan “tanpa” pertanggung jawaban sekalipun.

Dalam kurun waktu reformasi mulai muncul kesadaran kolektif atas hak dan kewajiban rakyat. Bermunculan LSM-LSM yang mengkritisi pelaksanaan pemerintah. Di dunia profesional muncul yang dikenal dengan Masyarakat Profesional Madani (MPM) yang mewadahi kaum pekerja terpelajar yang berpikiran maju. Bersamaan dengan kondisi tersebut bermunculan pula wadah-wadah anti korupsi sebagai ekspresi rakyat ataupun personil pemerintahan akan penyimpangan di lingkungan pemerintah yang sudah dianggap wajar. Akan tetapi, keresahan ini tidak berhenti pada tingkatan “pergunjangan” yang bersifat samar dan underground saja, tetapi aspirasi tersebut juga disalurkan melalui lembaga-lembaga resmi pemerintah.

Bentuk peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, dapat ditemukan dalam beberapa pasal sebagai berikut :

- 1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
- 2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :
 - a. Pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- b. Pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :
 - a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
 - b. Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan prundang-undangan.
 - c. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota.

Pasal 39 :

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

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan

masyarakat yang mendirikan. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi, pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur secara jelas terkait hak, kewajiban, dan larangan bagi penyelenggara, pelaksana dan masyarakat dalam pelayanan publik. Dengan pengaturan tersebut diharapkan dapat menentukan pola dan mekanisme sistem pelayanan publik yang menjadi harapan semua pihak terutama bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Peran serta masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik.

KESIMPULAN

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, berikut ini dikemukakan beberapa saran yang mungkin dapat bermanfaat bagi semua pihak :

- a. Bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi, pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur secara jelas terkait hak, kewajiban, dan larangan bagi penyelenggara, pelaksana dan masyarakat dalam pelayanan publik. Dengan pengaturan tersebut diharapkan dapat menentukan pola dan mekanisme sistem pelayanan publik yang menjadi harapan semua pihak terutama bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan.
- b. Bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan

evaluasi dan pemberian penghargaan. Peran serta masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk kerja sama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Adapun bentuk peran serta masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai berikut :

1. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
2. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :
 - a. Pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - b. Pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui :
 - a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
 - b. Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan prundang-undangan.
Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Afif Zainuddin. Kedaulatan Negara Dalam Islam. 1981.

Bagir manan dan Kunta Magnar. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Penerbit Alumni, Bandung, 1993.

- H. La Orde Husen. Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Kelompok Kerja B2. PPOTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Akses Publik Terhadap Informasi Hukum. Malang, 2002.
- Lijan Poltak Sinambel. Reformasi Pelayanan Publik : Teori Kebijakan dan Implementasi. Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Moh. Mahfud MD. Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara. Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Noco Andrianto. Good e-Government : Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui e-Government. Banyu Media Publishing, Jatim, 2007.
- Padmo Wahyono. Indonesia Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tanggal 17 Nopember 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers.
- Prawirohardjo S. Ekonomi Publik I. Universitas Terbuka, Jakarta, 1993.
- Sampara Lukman. Manajemen Kualitas Pelayanan. STIA LAN Pres, Jakarta, 2000
- Sri Soemantri, M. Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia. Penerbit Alumni, Bandung, 1992.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik