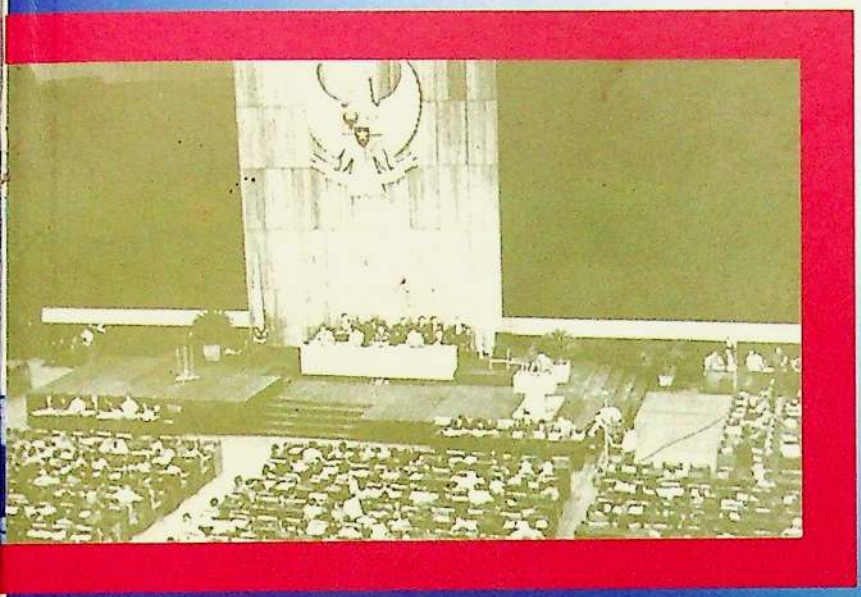
Luthfi J. Kurniawan Mustafa Lutfi



PERIHAL NEGARA, HUKUM & KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender

Pengantar: Prof. A. Mukthie Fadjar

RARIA

Diskursus mengenai hukum dan kebijakan publik tentunya memang tidak terlepas dari persoalan negara dan pemerintahan serta dinamika tata pengelolaannya. Output dari tata kelola tersebut mengkristal berupa produk hukum dan kebijakan publik yang acapkali tidak berpihak terhadap kepentingan publik, justru sebaliknya keberpihakan tersebut didesain untuk kepentingan golongan maupun kelompok tertentu.

Idealnya, negara memang memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan kesejahteraan kepada warganya secara adil, non-diskriminasi dan universal melalui instrumen kebijakan publik. Melalui kebijakan publiklah warga Negara dapat menakar apakah kebijakan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan rakyat atau hanya sebatas memenuhi selera penguasa. Buku ini memberikan gambaran tentang fungsi Negara, peran Negara kesejahteraan, dan analisis kebijakan publik di Indonesia.





Prof. A. Mukthie Fadjar *(Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi RI, 2008-2010)*
Melalui buku ini, kita dapat memperoleh informasi dan diajak untuk memahami hakikat keberadaan negara beserta kebijakan-kebijakannya dan hak-hak masyarakat, sehingga keberadaan dan kehadiran negara menjadi bermakna bagi warga negara, sesuai dengan hakikat eksistensialnya.

Drs. Gitadi Tegas, M.Si *(Pengamat Kebijakan Pelayanan Publik Unair)*
Ketika gelombang kejut pelayanan publik melanda, dunia tersapu dan dengan cepat banyak negara berubah. Ironi di Indonesia, perubahannya relatif lambat karena dianggap sebagai domain negara. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari paradigma "keserbanegaraan" yang masih mendominasi *mindset* para penyelenggara negara, sebagaimana pandangan kontinentalis para ahli hukum. Buku ini muncul disaat yang tepat untuk menggerakkan pendulum, menginspirasi gerakan perubahan, agar lebih berpihak pada publik.

M. Alfan Alfian *(Pengamat Politik Kenegaraan)*
Negara, hukum dan kebijakan publik merupakan kajian yang selalu aktual, dinamis, dan menarik. Buku ini mengupas persoalan mendasar seputar bagaimana Negara hukum mampu menjamin penegakan hukum yang berkeadilan, dan bagaimana kebijakan publik dihasilkan. Namun, seringkali Negara tidak efektif dan lemah. Negara harus kuat tapi tidak boleh sewenang-wenang. Negara tak boleh jadi Leviathan.

PUS

ISBN: 978-602-98111-2-4

SETARA Press

Luthfi J. Kurniawan

Mustafa Lutfi



PERIHAL NEGARA, HUKUM & KEBIJAKAN PUBLIK

Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender

Pengantar: Prof. A. Mukthie Fadjar

SETARA Press

MALANG 2012

Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik
Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal, yang Pro Civil Society dan Gender

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Setara Press.

i - xvi ; 1 - 218 hal.
14 X 20 cm

Copyright © SETARA Press
Juni, 2011.

Cetakan Kedua:
April, 2012

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Cover & Lay out : Wawan Sulthon F.

Oleh :
Mustafa Lutfi
Luthfi J. Kurniawan

ISBN: 978-602-98111-2-4

Penerbit
Setara Press *(Kelompok Penerbit Intrans)*
Wisma Kalimetro
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim
Telp. 0341-573650, 7079957 Fax. 0341-573650
Email : redaksi.intrans@gmail.com

Distributor :
Cita Intrans Selaras

KATA PENGANTAR

PROF. ABDUL MUKTHIE FADJAR

Pada dasa warsa 1970–1990an, seiring dengan berlangsungnya kebijakan pembangunan di Indonesia, di kampus-kampus fakultas hukum berkembang pula studi-studi mengenai hukum dan kebijakan publik (*law and public policy*), di samping kajian tentang hukum dan masyarakat (*law and society*) serta hukum dan pembangunan (*law and development*). Para pelajar hukum dan ilmu hukum dituntut untuk mengakrabi ilmu-ilmu non- hukum, khususnya ilmu-ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu kebijakan (*policy science*), tidak hanya sebagai ilmu pelengkap, melainkan sebagai kajian-kajian hukum yang bersifat interdisiplin, multidisiplin, dan transdisiplin. Para pengkaji hukum dan ilmu hukum ditantang untuk berpikir strategis (*strategische denken*) dan berpikir kebijakan (*beleids denken*) agar mereka mampu menjadi pengamat dan penilai yang handal terhadap berbagai kebijakan publik yang diproduksi oleh negara.

Sementara itu, proses demokratisasi dan tuntutan akan penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfil*) hak asasi manusia (HAM) di era reformasi, mengharuskan adanya pemenuhan hak atas kebebasan untuk memperoleh

informasi (*rights to know*) dan peningkatan pelayanan publik sebagai pemenuhan terhadap hak-hak konstitusional (*constitutional rights*) warga negara. Sebab, hanya dengan kebebasan akan akses untuk memperoleh informasi berbagai kebijakan publik dan semakin baik pelayanan publik, akan semakin baik pula partisipasi masyarakat untuk melakukan kewajiban-kewajibannya terhadap kebijakan negara. Keberadaan dan kehadiran negara menjadi bermakna bagi seluruh warga negara, sesuai dengan hakikat eksistensialnya.

Oleh karena itu, buku karya Mustafa Lutfi dan Luthfi J. Kurniawan yang berjudul "PERIHAL NEGARA, HUKUM, DAN KEBIJAKAN PUBLIK : Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender" perlu disambut baik dan diapresiasi oleh para pengkaji hukum dan kebijakan publik dan para aktivis gerakan masyarakat sipil. Lewat buku ini kita dapat memperoleh informasi dan diajak untuk memahami hakikat keberadaan negara beserta kebijakan-kebijakannya dan hak-hak masyarakat terhadapnya. Melalui buku yang dilengkapi dengan dua undang-undang yang terkait dengan kebebasan informasi publik dan pelayanan publik, yaitu UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, kiranya kita dapat menilai apakah kedua produk hukum tersebut telah mampu memberikan pemberdayaan (*empowering*) kepada masyarakat.

Selamat kepada kedua penulis atas terbitnya buku yang sangat berharga ini.

MUKADIMAH PENULIS

Diskursus seputar hukum dan kebijakan publik serta penyelenggaraan pelayanan terhadap publik di Indonesia selama ini telah menjadi elegi berepisode yang menyayat hati setiap masyarakat sebagai penerina layanan. Analogi ini tidaklah berlebihan ketika melihat serentetan fakta yang banyak diulas baik oleh media cetak maupun elektronik. Seperti misalnya; rendahnya kualitas air yang disalurkan PDAM yang tak layak minum ataupun kereta api ekonomi Jabotabek yang tak lagi berjendela ataupun tak berpintu dan runtuh atapnya. Belum lagi ketika menerobos ranah lain seperti rumah sakit yang tak bisa menyembuhkan penyakit karena setelah dioperasi, pasien harus terancam stress karena biaya pengobatan yang mahal. Pendidikan yang mahal dan kurang berkualitas karena ulah oknum tenaga pengajar yang tak bermoral, dan birokrasi yang berkarat mandul dalam berproduktifitas. Bahkan di hampir seluruh pelosok tanah air terekam kisah-kisah tentang rendahnya kualitas penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik yang dapat membuat miris dan habis air mata untuk meratapinya.

Lukisan kisah tersebut bukan untuk mengada-ada melainkan untuk kita renungkan bahwa memang ada yang salah dalam hal tata kelola di negari ini, bermula dari penentuan dasar hukum kebijakan terhadap publik dan lemahnya SDM para

ligislator kita yang secara tidak langsung juga merupakan salah satu faktor penentu. Idealnya,kebijakan dan pelayanan terhadap publik merupakan sebuah usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar setiap warga masyarakat. Dalam kerangka ini dapat dilihat bagaimana kebijakan pelayanan publik berjalan di Indonesia, yang jika ditelaah memiliki beberapa permasalahan dasar. Kelemahan tersebut tentunya tidak terlepas dari persoalan konfigurasi politik-hukum dan kebijakan yang memayunginya, hal ini diperparah dengan lemahnya dalam aspek penegakan hukumnya.

Ada beberapa potret lemah yang antara lain:*Pertama,* rendahnya kualitas produk pelayanan. Tidak dapat dipungkiri lagi kualitas produk layanan publik mendasar kualitasnya tidak layak untuk digunakan oleh masyarakat. Walaupun akhirnya masyarakat tetap menggunakan produk tersebut dikarenakan ketiadaan alternatif layanan publiklainnya. Rendahnya kualitas dapat terlihat dalam beberapa pelayanan publik mendasar seperti air, lingkungan yang sehat, kesehatan, pendidikan dan transportasi.

Kedua, rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan, jika dikaji, hal ini diakibatkan paradigma yang tidak memposisikan masyarakat sebagai tujuan sekaligus subyek dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat diperlakukan sebagai pihak yang tidak memiliki daya tawar. Prosedur yang berbeli-belit, biaya mahal, ketiadaan standar pelayanan merupakan ciri umum penyelenggaran pelayanan publik di Indonesia. Keluhan-keluhan sering muncul dari masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama dari rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Ketiga, ketiadaan akses bagi kelompok rentan, penyandang cacat dan komunitas adat terpencil serta keterbatasan akses di daerah perbatasan dan lainnya. Permasalahan ketiga inilah yang sering menjadi problem dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Aksesbilitas pelayanan bagi kelompok penyandang cacat sangat minim. Hampir semua sarana dan prasana publik, seperti jalan, gedung,

toilet umum, jembatan penyeberangan, terminal, transportasi umum dan lain sebagainya, tidak mempunyai fasilitas bagi penyandang cacat. Ketiadaan akses terhadap pelayanan publik juga dirasakan oleh komunitas adat terpencil. Penyelenggaraan pelayanan publik bagi mereka memerlukan pendekatan tersendiri terhadap tata nilai, budaya serta kearifan lokal yang seharusnya menjadi dasar dalam penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik.Penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik yang mengatasnamakan modernisasi telah menjauhkan masyarakat adat dari budaya asal mereka dan jika tidak, malahan menjauhkan mereka dari pelayanan publik itu sendiri.

Keempat, ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa. Masyarakat tidak diposisikan sebagai subyek dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka keluhan masyarakat tidak dianggap penting. Tak hanya dalam penanganan keluhan, sengketa antar masyarakat sebagai penerima layanan dengan penyelenggara seringkali berakhir dengan kalahnya masyarakat ataupun proses hukumnya terkatung-katung di pengadilan.*Kelima,* ketiadaan ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan. Partisipasi publik bertujuan untuk menempatkan masyarakat sebagai subyek. Penempatan kembali masyarakat sebagi subyek dalam pelayanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik yang selama ini hanya dilakukan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya.

Uraian diatas dapat mencerminkan bahwa bagaimana sebenarnya kualitas kebijakan pelayanan publik saat ini di Indonesia. Salah satu urgensi dari pembahasan dalam buku ini adalah menjawab problematika tersebut. Pada bagian satu buku ini mengupas persoalan seputar hukum dan kebijakan publik, dengan substansi dari irisan pokok bahasannya memuat tentang makna kedudukan hukum dan kebijakan publik dalam Sistem Ketatanegaraan RI, mengenal lebih dekat hukum dan kebijakan publik, mengetahui apa beda hukum dan kebijakan publik, memahami hakikat hukum dan kebijakan publik, serta

konfigurasi politik dan produk hukum kebijakan publik, yang selama ini oleh sebagaian kalangan banyak yang menafsirkannya dengan bebas dan rancuh.

Bagian dua dalam buku ini mengekspose berbagai diskursus hampiran teoritik tentang hukum dan kebijakan publik, yang diawali dengan mempertanyakan kembali relefansi dari *welfare state theory*, *separation of power* dan *democracy social theory* dalam perkembangan ketatanegaran Republik Indonesia, tentunya dengan melihat realitas dan berbagai ketimpangan yang terjadi dewasa ini.

Bagian tiga mengelaborasi tentang dinamika hukum, kebijakan dan pelayanan publik di Indonesia, dengan potret awal yakni terjadinya pergeseran paradigma pelayanan publik, adanya qou vadis hukum, kebijakan dan pelayanan publik,yang merembet terhadap paradigma tanggung jawab dan tanggung gugat negara dalam pelayanan publik. Begitu luasnya ruang lingkup pelayanan publik yang harus diselenggarakan dan direspon secara baik oleh pemerintah dalam memuaskan warga negaranya. Namun disisi lain masih banyak kita temukan ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan secara cepat, efisien dan responsif. Misalnya, bisa kita rasakan betapa tidak pastinya waktu dan biaya pelayanan ketika kita berurusan dengan aparatur birokrasi di dinas pemerintahan. Kondisi ini tentunya yang akan menjadi bumerang bagi birokrasi dan bertolak belakang dengan kebutuhan pelayanan masyarakat yang semakin hari semakin mendesak dan berkembang. Dalam hal ini diperlukan sebuah kebijakan yang dapat merealisasikan maksud tersebut.Oleh sebab ituupaya dan ikhtiar dalam mereformasi hukum dan kebijakan pelayanan publik di Indonesia dengan pendekatan alternatif model kebijakan publik partisipatif, pro *civil society*, dan berperspektif gender ini mampu merekonstruksi serta meredifinisi paradigma hukum dan kebijakan publik ke arah yang lebih progresif, akomodatif dan transparan. Karena pada hakikatnya bahwa sebuah kebijakan dibuat bukan untuk kepentingan pembuat kebijakan melainkan bagi kepentingan rakyat banyak.

Dengan hadirnya buku ini ke tangah-tengah masyarakat harapannya dapat menambah cakrawala berpikir sebagai bangsa yang besar dengan dinamika ketatanegaraan hususnya hukum dan kebijakan publik,yang harus dilihat dengan bijaksana, mata dan hati terbuka. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan diskusi dan berbagi di wisma kalimetro yang tidak dapat kami sebutkan satu peratu, kepada kelompok penerbit In-trans Publishing yang telah menerbitkan naskah buku ini secara profesional. Untuk itu kepada para penikmat buku dimanapun berada kami mengucapkan selamat membaca, semoga buku ini menjadi alternatif referensi yang memberi pencerahan berpikir dan nurani. Akhirnya, *tak ada laut yang tak berombak dan tak ada karang yang tak retak pula* begitu juga pada sajian buku ini. Saran kontruktif dalam bingkai akademis kami harapkan dari pembaca yang budiman.

Poharin, 31 Maret 2011
Penulis

PENGANTAR
PENERBIT

Isu tentang Negara, hukum dan kebijakan publik, tidak akan pernah lepas dari kehidupan berbangsa dn bernegara. Indonesia sebagai salah satu Negara yang menganut paham demokrasi, tentu eksistensi Negara akan menjadi sentral yaitu bagaimana melahirkan hukum yang berbentuk kebijakan public akan selalu mampu menjadi media pengatur bagi Negara yang dijalankan oleh pemerintah agar dapat menciptakan kesejahteraan dan keadilan bagi warga negaranya.

Kesejahteraan dan keadilan bagi sebuah Negara adalah menjadi cita-cita bersama bagi seluruh elemen yang berada dalam institusi yang disebut dengan Negara. Oleh karena itu, kehadiran Negara yang merupakan hasil dari kesepakatan secara politik antar masyarakat, maka sudah semestinya dapat menciptakan perlindungan bagi warga negaranya dan tentu juga dapat menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh warga Negara tanpa diskriminasi melalui instrument kebijakan public.

Buku yang ditulis oleh Mustafa Lutfi, seorang muda yang produktif dan progresif dalam mengajukan pemikiran-pemikirannya tentang Negara dan produk-produk hukumnya kemudian berkolaboratif dengan seorang pegiat sosial yaitu Luthfi J. Kurniawan, yang setaip hari bergelut dengan realitas kehidupan masyarakat yang mempunyai banyak *concern* tentang kebijakan publik yang harus dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, bukan sebaliknya. Buku dengan judul Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik yang ditulis berdua ini layak dibaca oleh para akademisi, pengamat politik, social maupun hukum. Termasuk juga para mahasiswa yang memang tertarik dengan isu-isu tentang Negara, demokrasi dan hukum dalam memproduk kebijakan publik, maupun para pengambil keputusan baik di bidang ekskutif-pemerintahan maupun legislatif.

Akhir kata tidak ada gading yang tak retak. Kami penerbit, tetap mengharap kritik yang konstruktif demi perbaikan mutu pada penerbitan-penerbitan selanjutnya. Selamat membaca.

Redaksi

D .A .F .T .A .R I .S .I

PENGANTAR
Prof. A. Mukthie Fadjar, SH., MS iii

MUKADIMAH PENULIS v
PENGANTAR PENERBIT xi
DAFTAR ISI xiii

BAGIAN I
PERIHAL HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Makna Kedudukan Hukum dan Kebijakan Publik
dalam Sistem Ketatanegaraan RI..... 1
Menyingkap Tabir Hukum dan Kebijakan Publik..... 2
Melacak Akar Bentuk Peraturan Kebijakan..... 5
B. Mengenal Lebih Dekat Hukum dan
Kebijakan Publik 9
Optik Kebijakan Publik..... 13
C. Apa Beda Hukum dan Kebijakan Publik..... 16
Definisi Kebijakan Publik menurut Pendapat Ahli..... 19

D. Memahami Hakikat Hukum dan Kebijakan Publik... 27
E. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum Kebijakan Publik..... 35
Realitas Politik Hukum dalam Kebijakan Publik..... 42

BAGIAN II
KONSEPSI TENTANG HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM
A. Welfare State Theory..... 48
B. Separation of Power 55
C. Democracy Social Theory..... 63

BAGIAN III
DINAMIKA HUKUM, KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

A. Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik 67
Qou Vadis Hukum, Kebijakan dan Pelayanan Publik 83
Diskursus Paradigma Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Negara dalam Pelayanan Publik..... 89
B. Menakar Urgensi Kebijakan dan Pelayanan Publik yang Partisipatif 99
Analisis Sikronisasi dan Harmonisasi Produk Hukum dan Kebijakan Publik..... 111
Harmonisasi Hukum 112
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Sebuah Kebijakan Pelayanan Publik..... 117

C. Reformasi Hukum dan Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia 138
Alternatif Model Kebijakan Publik Partisipatif, Pro *Civil Society*, dan Berperspektif Gender 141
Model Kebijakan Publik yang Partisipatis dan Akomodatif 143
Model Kebijakan Publik yang Pro *Civil Society* 145
Model Kebijakan Publik Berperspektif Gender 146
DAFTAR PUSTAKA 151
LAMPIRAN
UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik 157
UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik 184

SELINTAS TENTANG PENULIS 216

BAGIAN I

Perihal Hukum dan Kebijakan Publik

A. Makna Kedudukan Hukum dan Kebijakan Publik dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Berbagai kajian tentang hukum maupun kebijakan publik di Indonesia dewasa ini adalah tidak terlepas dengan kontekstualisasi dari makna negara hukum, sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya secara maknawi segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan haruslah berlandaskan, berdasarkan, tunduk dan patuh atas hukum, sebagai barometer untuk mengukur suatu perbuatan atau tindakan baik yang telah sesuai atau tidak (menyimpang) dengan ketentuan yang telah disepakati dan ditetapkan.

Paham negara hukum dalam khazanah ilmu hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, karena pada hakikatnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan) dipahami sebagai hukum yangmembingkai atas dasar kekuasaan dan bersumber dari kedaulatan rakyat. Dengan kata lain meminjam istilah yang sering dilafalkan oleh para penstudi dan ilmuan hukum yakni

Rechtsstaat dan *Rule of law*. Meskipun terjemahan secara leksikal ke dalam bahasa Indonesia adalah diartikan sama-sama negara hukum. Pada hakikatnya ketika ditelisik lebih mendalam kedua istilah tersebut memiliki makna yang berbeda antara *Rechtsstaat* dan *Rule of law*. Sebagaimana diidentifikasikan oleh Roscoe Pound[1], bahwa *Rechtsstaat* memiliki karakter administratif sedangkan *Rule of law*berkarakter yudisial. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat dan kebijakan pelayanan yang pro publik. Artinya hukum selalu menjadi pengendali dinamika sosial yang ada dan terjadi di masyarakat dalam suatu negara.

Diskursus mengenai hukum dan kebijakan publik tentunya memang tidak terlepas dari persoalan negara dan pemerintahan serta dinamika tata pengelolaannya. Output dari tata kelola tersebut mengkristal berupa produk hukum dan kebijakan publikyang acapkali tidak berpihak terhadap kepentingan publik justru sebaliknya keberpihakan tersebut didesain untuk kepentingan golongan maupun kelompok tertentu. Idealnya, negara memang memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan kesejahteraan kepada warganya secara komperhensif dan universal, akan tetapi ketika diteropong melalui pendekatan implementasi empiris dalam konteks negara saat ini menjadi bertolak belakang sehingga pertanyaannya kemudian mengapa hal tersebut bisa terjadi?

Menyingkap Tabir Hukum dan Kebijakan Publik

Ketika ditelaah secara mendalam akar makna dari negara yang menerbitkan sekumpulan aturan maupun segudang

---

[1] Roscoe Pound, 1957. *The development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press. New Heaven London. Hlm. 7. Lebih jauh perbedaan tersebut dapat di lihat Moh. Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik hukum, Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES Jakarta. Hlm. 25. ..."Bahwa perbedaan konsepsi tersebut sebenarnya lebih terletak pada operasionalisasi atas substansi yang sama yakni perlindungan atas hak-hak asasi manusia, sebab secara subtantif kedua konsepsi negara hukum tersebut sama-sama bertujuan untuk memberikan perlindungan atas hak asasi dan hak konstitusional warga negara".

kebijakan, masih merupakan suatu pengertian yang abstrak, akan tetapi pemerintah itu sendiri adalah sesuatuyang konkret. Sedangkan yang bertindak atau melakukan perbuatan hukum adalah pemerintah, adapunnegara sekadar dipandang sebagai wadah, tempat menyelenggarakan pemerintahan. Secara yuridis, terdapat perbedaan yang tegas antara negara dan pemerintah, Negara adalah sebuah badan (*lichaam, body*), sedangkan pemerintah adalah alat kelengkapan negara (*orgaan*).Bagir Manan[2] mendefinisikannya: "dalam situasi yang konkret dan sehari-hari, hampir tidak pernah dibedakan antara negara dan pemerintah. Kedua istilah tersebut sering dipergunakan secara silih arti (*interchangable*) tanpa diperhatikan dan disadari perbedaannya.

Selain terdapat perbedaan antara negara dan pemerintah, perlu disadari pula bahwa antara dua istilah dan pengertian negara tersebut, walaupun dapat dibedakan, tetapi bukan sesuatu yang setiap saat dapat dipisahkan satu sama lain. Negara tanpa pemerintah tidak mungkin berfungsi, karena tidak ada instrumen (alat) yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sebaliknya, tidak pernah ada pemerintah (dalam arti pemerintah negara) selama tidak ada negara, karena eksistensi pemerintah ditentukan oleh eksistensi negara.

Negara oleh hukum dipandang sebagai sesuatu yang mandiri, pemikul hak dan kewajiban seperti orang pribadi (*natuurijk persoon*). Negara adalah suatu subyek hukum, pemikul hak dan kewajiban. Negara merupakan suatu badan hukum (*rechtspersoon, legal person*), sebagai subyek hukum (badan hukum), negara tidak memikul hak dan kewajiban yang mempribadi (*privaat*), tetapi hak dan kewajiban yang bersifat publik, maka negara sebagai badan hukum disebut badan hukum publik (*publiek rechtspersoon*).

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara (*organ of state*), mengandung pengertian yang luas (*in the broad sense*)

---

[2] Lihat Bagir Manan, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press. Yogyakarta. Hlm. 12-13.

maupun dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas, mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada prinsipnya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara.

Dalam praktik, alat-alat kelengkapan negara tidak selalu dalam satu susunan yang sama antara negara yang satu dengan negara yang lain. Misalnya; di Perancis, selain badan legislatif (Majelis Nasional dan Senat), badan eksekutif (Presiden dan Dewan Menteri), badan yudisial (kekuasaan kehakiman), terdapat juga alat kelengkapan negara yang lain, yaitu *Conseil d'Etat*, dan *Conseil Constitutionel* (Dewan Konstitusi); Di Jerman dan beberapa negara lain terdapat Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).[3] Dalam arti sempit, pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif (*law applying organ*). Dalam kaitannya dengan negara, cabang pemerintahan eksekutif agak berbeda dengan cabang-cabang pemerintahan yang lain yaitu legislatif dan yudikatif. Berdasarkan prinsip-prinsip teori pemisahan dan pemencaran kekuasaan negara, cabang-cabang pemerintahan legislatif maupun yudikatif semata-mata sebagai alat kelengkapan negara, dan hanya bertindak untuk dan atas nama negara.

Cabang pemerintahan eksekutif mewakili atau mengandung dua karakter. *Pertama*, sebagai alat kelengkapan negara. *Kedua*, sebagai badan administrasi negara. Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif bertindak untuk dan atas nama negara. Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara adalah tindakan negara. Sebagai administrasi negara, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan melakukan tindakan administrasi

---

[3] Lihat Jimmly Asshiddiqie. 2003. *Sruktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI (Denpasar 14-18 Juli 2003). Hlm. 3034.

negara yang berupa tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*). Berdasarkan perbedaan antara cabang pemerintahan eksekutif (pemerintah dalam arti sempit) sebagai alat kelengkapan negara dan sebagai administrasi negara, dapat dipandang lebih jelas, misalnya kedudukan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan (*chief of governmant, the highest administrator of state*). Sebagai kepala negara, Presiden adalah alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.Adapun kekuasaan mengesahkan undang-undang (dalam arti formal), kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri dan hak-hak prerogatif Presiden adalah kekuasaan yang melekat pada Presiden sebagai alat kelengkapan negarayang memiliki kewenangan sebagaimana ketentuan konstitusi.

Membedakan tindakan Presiden sebagai kepala negara dan kepala administrasi pemerintahan (administrasi negara) tidak hanya penting dilihat dari sifat tindakannya, akibat-akibatnya, maupun pertanggungjawabannya, tetapi juga penting dilihat dari kemungkinan upaya koreksi atas tindakan tersebut. Tindakan Presiden yang didasarkan atau untuk melaksanakan hak-hak prerogatif mengandung pembawaan tidak dapat diganggu gugat secara hukum dalam suatu proses yudisial, karena tindakan tersebut tidak berada dalam lingkup tindakan hukum, melainkan tindakan politik. Konsekuensi lebih lanjut secara hukum tindakan tersebut adalah "*juridisch onschenbaar*", sedangkan tindakan Presiden sebagai badan atau pejabat administrasi negara dapat dikoreksi melalui alat-alat penegakan hukum seperti (badan/ institusi peradilan).

Melacak Akar Bentuk Peraturan Kebijakan

Melacak secara komprehensif terkait dengan peraturan kebijakan publik memang tidaklah sulit. Bagi para penstudi hukum, peraturan kebijakan adalah ketentuan (*rules* bukan *law*)

yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Cabang-cabang pemerintahan yang lain tidak berwenang membuat peraturan kebijakan. Presiden misalnya, sebagai kepala negara tidak membuat peraturan kebijakan, akan tetapi kewenangan Presiden membuat peraturan kebijakan adalah dalam hal kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara, bukan sebagai kepala negara.

Pejabat atau badan administrasi negara dilekati wewenang untuk membuat berbagai keputusan. Selain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan juga berdasarkan atas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid* atau *beoordelingsvrijheid*) atau lazim disebut *Freies Ermessen*. Peraturan kebijakan berkaitan atau tidak terlepas dari Freies Ermessen dalam kepustakaan Belanda, ada berbagai istilah mengenai peraturan kebijakantersebut yaitu: *pseudowetgeving* (Van der Hoevens), *spiegelsrecht* (mannoury), dan *beleidsregel* (al van Kreveld). Di Belanda, bentuk-bentuk keputusan administrasi negara dapat dibedakan:

1. .... Keputuan-keputusan yang berisi peraturan
2. .... Perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*)
3. .... Keputusan-keputusan yang berisi penetapan (*beschikking*);
4. .... Keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum;
5. .... Keputusan-keputusan yang berisi perencanaan (*plannen*);
6. .... Keputusan-keputusan yang berisi peraturan kebijakan (*beleidsregels*).[4]

---

[4] Yuswanto, *Peraturan Kebijakan*. Makalah disampaikan dalam kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro- Universitas Negeri Lampung. Hlm. 10-13.

Pembentukan peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaat-asasan (konsistensi) tindakan administrasi. Ketaat-asasan ini bukan hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber atau berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Kebutuhan akan ketaat-asasan ini berkaitan dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) antara lain asas kesamaan (*gelijkheidsbeginsel*), asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*) dan asas dapat dipercaya (*vertrowenbeginsel*). Dengan adanya peraturan kebijakan tersebut, maka akan terjamin ketaat-asasan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum, dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada "peraturan" yang sudah ditentukan.

Sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Meski demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Misalnya; suatu Juklak pelaksanaan tender hanya berisi ketentuan mengenai tata cara menyelenggarakan tender, tetapi ketentuan-ketentuan tersebut secara tidak langsung akan mengenai calon peserta tender.

Van Wijk (at al) menguraikan bahwa: ada dua bentuk utama peraturan kebijakan: *Pertama*, peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri. *Kedua*, peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan. Penegasan bahwa peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sangat penting. Asas-

asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak akan ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan membuat peraturan kebijakan.[5]

Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi negara bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan (baik karena secara umum tidak berwenang maupun untuk obyek bersangkutan tidak berwenang). Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diarahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak. Dalam praktik, peraturan kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk atau jenis, yaitu keputusan, instruksi, edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan ada yang berbentuk peraturan.

Dengan demikian peraturan kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh yang memiliki otoritas baik secara politis maupun yuridis. Artinya mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, yang pada umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Adapun fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak (publik).

---

[5] *Ibid.* Yuswanto...Hlm. 13.

B. Mengenal Lebih Dekat Hukum dan Kebijakan Publik

Pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan terkait dengan makna hukum dan kebijakan publik dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Untuk lebih memahami konteks tersebut berikut akan dijelaskan secara lebih detail terkait topik bahasan dalam buku ini. Hal ini dimaksudkan untuk mengenal dengan cermat karakter dari pada hukum maupun kebijakan publik. Oleh sebab itu terlebih dahulu perlu mengenal akan posisi hukum, fungsi dan perannya dalam kontes pelaksanaan pemerintahan.

Secara terminologi sederhana, hukum merupakan rangkaian terpenting dalam menentukan keputusan atau pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan negara. Karena hukum merupakan salah satu instrument kebijakan yang digunakan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan legal.

Sesuai dengan karakter tersebut hukum memiliki pengertian yang beragam karena memiliki ruang lingkup dan aspek yang luas. Hukum disuatu sisi dapat diartikan sebagaiilmu pengetahuan, disiplin, kaedah, tata hukum, keputusan penguasa, proses pemerintahan, perilaku yang ajeg atau sikap tindak yang teratur dan juga sebagai suatu jalinan nilai-nilai. Sisi yang lain hukum juga merupakan bagian dari norma, yaitu norma hukum. Oleh karena itu hukum merupakan sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan. Konstruksihukum menyediakan kerangka kerja bagi penciptaan hukum, perlindungan hak asasi manusia, kekuasaan politik serta cara perwakilan di mana mereka yang akan dipilih.

Adapun unsur-unsur yang terkandung di dalam hukum; selain adanya peraturan-peraturan yang dibuat oleh pihak berwenang dengan tujuan untuk mengatur dan menjaga tata tertib kehidupan masyarakat dan mempunyai ciri memerintah serta melarang, bersifat memaksa agar ditaati dan memberikan sanksi bagi yang melarangnya. Hal ini sejalan dengan fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat yang menurut Soerjono Dirdjo Sisworo ada empat yaitu:

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Dimungkinkan karena sifat dan watak hukumyang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku didalam masyarakat sehingga masing-masing sudah jelas apa yang harus diperbuat danyang tidak boleh diperbuat.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin. Dimungkinkan karena sifat hukum yang mengikat baik fisik maupun psikologis.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Hukum merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat ke arah lebih maju.
4. Fungsi kritis hukum yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawas dan aparatur pemerintah.[6]

Para ahli hukum, dalam merumuskan tujuan dari hukum sama dengan merumuskan tentang definisi hukum, antara satu dengan yang lainnya. Menurut teori etis, hukum hanya bertujuan mewujudkan keadilan. Kemudian Van Apeldoorn mengatakan tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki kedamain. Kedamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan manusia yang tertentu yaitu kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda dan kepentingan terhadap yang merugikannya.[7]

Beberapa pendapat para pakar mengenai pengertian hukum, Aristoteles berpendapat bahwa hukum adalah *"Particular law is that which each community lays down and applies to its own member. Universal law is the law of nature"*. Grotius: *"Law is a rule of moral action obliging to that which is right"*. Hobbes: *"Where as law, properly is the word of him, that by right had command over*

---

[6] Lihat Soerjono Dirdjo Sisworo, 1999. *Pengantar ilmu Hukum.* Rajawali Jakarta. Hlm. 17.

[7] Lihat Muhcsin dan Fadillah Putra, 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik.* Averroes Malang Hlm. 21.

others". Van Vollenhoven: *"Recht is een verschijnsel in rusteloze wisselwerking van stuw en tegenstuw"*.[8]

Mayers menjelaskan bahwa hukum itu adalah semua aturan yang menyangkut kesusilaan dan ditujukan terhadap tingkah laku manusia dalam masyarakat serta sebagai pedoman bagi penguasa negara dalam melaksanakan tugasnya. *Utrecht* berpendapat bahwa hukum adalah himpunan perintah dan larangan untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat dan oleh karenanya masyarakat harus mematuhinya. *Simorangkir* mengatakan bahwa hukum adalah peraturan yang bersifat memaksa dan sebagai pedoman tingkah laku manusia dalam masyarakat yang dibuat oleh lembaga berwenang serta bagi sapa saja yang melanggarnya akan mendapat hukuman. Senanda dengan *Sudikno Mertokusuro* menyatakan bahwa hukum adalah sekumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. *Achmad Ali* menyatakan hukum adalah seperangkat norma tentang apa yang benar dan apa yang salah, yang dibuat dan diakui eksistensinya oleh pemerintah yang dituangkan baik dalam aturan tertulis (peraturan) maupun yang tidak tertulis yang mengikat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya secara keseluruhan dan dengan ancaman sanksi bagi pelanggar aturan tersebut.[9]

Peran hukum sebagai salah satu konsep untuk mewujudkan keadilan sudah selayaknya dikedepankan, diperhatikan, dan diterapkan secara benar. Supremasi hukum yang jelas dan tegas mencerminkan tingkat kedewasaaan berdemokrasi suatu negara. Di dalamnya terdapat suatu jaminan atas penegakan hukum tanpa memandang posisi atau kedudukan

---

[8] http://www.mediapendidikan.info. *UndangUndangNomor 25 Tahun 2009*. Diakses 8 Desember 2010.

[9] http://www.id.shvoong.com. *Social Sciences: Pengertian Hukum*. Diakses 8 Desember 2010.

seseorang dalam masyarakat. Hukum tersebut berlaku umum dalam masyarakat, meskipun dalam praktik seringkali bersifat partikular.

Norma hukum sebagai kaidah dalam masyarakat yang tertulis, bersifat tegas serta memiliki efek sanksi yang jelas dan nyata, merupakan ketentuan yang paling banyak dikenal juga dipatuhi masyarakat dewasa ini. Tapi bukan berarti norma-norma lain seperti norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan tidak begitu diperhatikan lagi oleh masyarakat pada umumnya. Norma-norma itu kebanyakan hanya berlaku pada golongan masyarakat tertentu, meskipun pengaruh atau wibawanya lebih nyata dibanding norma (hukum) positif. Lembaga yang bertugas menegakkan norma-norma seperti kesusilaan, agama dan kesopanan itu lebih bersifat psikis saja, tidak ada sanksi yang berwujud fisik. Berbeda halnya bila terjadi pelanggaran terhadap norma hukum positif. Alat-alat kekuasaan negara berperan di dalam proses penegakan hukum tersebut, termasuk di dalamnya mekanisme pemberian sanksi.

Hukum diharapkan mampu mewujudkan tujuan tersebut karena pembangunan telah menghasilkan bermacam-macam tujuan yang ingin dicapai dalam waktu yang bersamaan. Melalui penormaan tingkah laku, hukum memasuki segi kehidupan manusia, dan memberikan suatu kerangka bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh anggota masyarakat satu terhadap yang lain. Hukum merupakan *the normative life of the state and its citizens*. Hukum menentukan serta mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya, dan untuk itu hukum menentukan tingkah laku mana yang dilarang dan mana yang diizinkan. Penormaan ini dilakukan dengan membuat kerangka umum dari suatu perbuatan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada.

Hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik. Dalam rangka merealisasikan kebijakan, pembuat kebijakan menggunakan peraturan-peraturan hukum

yang dibuat untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran. Melalui kebijakan publik tersebut kewenangan pemerintah dalam perumusan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum untuk melegitimasinya. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Optik Kebijakan Publik

Definisi kebijakan publik dalam tulisan ini secara garis besar akan diklasifikasikan dalam empat hal. *Pertama*, definisi kebijakan publik dalam lapis pemaknaan sebagai proses *decision making* (pengambilan keputusan). *Kedua*, kebijakan publik sebagai sebuah proses managerial. Di dalamnya kebijakan publik diartikan sebagai rangkaian kerja pejabat publik dalam membuat dan menerapkan sebuah kebijakan. *Ketiga*, definisi kebijakan publik yang dikategorikan sebagai bentuk intervensi pemerintah. Kebijakan publik dikategorikan sebagai bentuk kerja sistem sosial dalam suatu masyarakat. Terakhir (*keempat*), pendefinisian kebijakan publik yang masuk dalam lapis pemaknaan interaksi antara negara dan rakyatnya.

Pemahaman umum terhadap kebijakan publik (*public policy*), paling tidak berkisar pada tiga hal penting yaitu: perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan evaluasi kebijakan. Istilah 'kebijakan' yang dimaksud dalam buku ini disepadankan dengan kata dalam bahasa inggris '*policy*' yang dibedakan dari kata 'kebijaksanaan' dan kata 'sosial'. Kebijakan adalah prisip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Pilihan keputusan kebijakan tersebut sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Artinya bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan kata "public policy" yang sering kali diterjemahkan bebas menjadi 'kebijakan publik' dalam khasanah ilmu administrasi publik dimaknai secara beragam yaitu tergantung sudut mana akan digunakan. Menurut James P. Lester[10] kebijakan publik adalah "proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didisain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil ataukah masih direncanakan. Sedangkan menurut M. Solly Lubis, *Policy* atau kebijakan ini "tertuang dalam dokumen resmi, bahkan dalam beberapa bentuk peraturan hukum, misalnya di dalam UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri (Permen), Perda dan lain-lain".[11]

Secara lebih sederhana kebijakan publik dapat dipahami sebagai jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Dalam konteks Indonesia, cita-cita dan tujuan negara adalah seperti yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dengan demikian kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Atau dengan kata lain kebijakan publik adalah suatu "manajemen pencapaian tujuan nasional."

Dari beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan: (1) keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah); (2) berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya serta dampak yang ditimbulkan; (3) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu; (4) kebijakan publik adalah aksi pemerintah dalam mengatasi masalah dengan memperhatikan untuk siapa, untuk apa, kapan, dan bagaimana".[12] Dengan demikian, kebijakan (policy) adalah "seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan."

---

[10] Laster, P. James and Joseph Stewart, 2000.*Public Policy an Evolutionary Approach*. Wadsworth, USA. Hlm.

[11] M.Solly Lubis, 2007 *Kebijakan Publik*. Mandar Maju,Bandung. Hlm. 5.

[12] http://arrosyadi.wordpress.com//definisi-kebijakan-publik/diakses 29 Nopember 2010

Dari pemahaman di atas, sebetulnya kebijakan publik itu mudah dipahami, karena maknanya adalah "hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional". Kebijakan publik juga mudah diukur, karena ukurannya sudah jelas yakni "sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh." Namun, bukan berarti kebijakan publik itu mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan atau diawasi, karena kebijakan publik itu menyangkut faktor-faktor politik, hukum, dan lebih-lebih apabila bersinggungan dengan faktor ekonomi. Terbukti dalam kurun penyelenggaraan negara di negeri tercinta ini, kebijakan publik yang diterapkan oleh masing-masing Presidennya juga berbeda-beda, bak pelangi pagi sehabis musim hujan.

Presiden Soekarno lebih memilih jalan populis-politik, dan dapat dikatakan hasilnya masih jauh dari target, dan ia jatuh karena krisis politik yang diawali dengan carut marutnya ekonomi yang kemudian melahirkan inflasi yang sangat tinggi. Presiden Soeharto memilih jalan pragmatis-elitis-ekonomis, dan dapat dikatakan mencapai keberhasilannya jika dilihat dari perspektif materialism, namun keberhasilannya rapuh di dalam dan akhirnya jatuh ketika ada krisis ekonomi. Presiden Habibie hanya melakukan stabilisasi politik agar pesawat yang sudah meluncur ke bawah tidak jatuh dan terhempas. Ia berhasil, namun tidak dapat melanjutkan karena krisis kepercayaan. Presiden Gus Dur lebih memilih jalan supra demokratis karena membiarkan semua orang berbicara dan mengerjakan apa saja yang dianggap baik. Hasilnya, Indonesia belajar untuk berdemokrasi secara absolut, meski biaya yang harus dibayar sangat mahal. Presiden Megawati secara hati-hati belajar dari kegagalan pendahulunya, namun hingga habis masa jabatannya belum menemukan dan menentukan pilihan tegas, sehingga terkesan perjalanan pembangunan Indonesia pada posisi ambigu (penuh keraguraguan). Presiden SBY, sekarang ini sedang mencoba mengawinkan jalan antara penyelenggaraan negara secara demokratis dengan mencoba menjadikan isu pemberantasan korupsi dan penegakan hukum sebagai ikon utamanya. Tanda-

tanda ke arah perbaikan masih samar-samar terlihat dan bahkan carut marut. Manajemen pencapaian tujuan nasional oleh masing-masing Presiden di atas, pilihannya berbeda-beda, karena tentu disesuaikan oleh kondisi riil dan kondisi obyektif yang ada.

C. Apa Beda Hukum dan Kebijakan Publik

Untuk mengkaji suatu perbedaan antara hukum dan kebijakan, paling tidak ada dua cara yang harus diketahui, yaitu kajian yang melihat isi kebijakan (*policy content*) dan kajian yang melihat bagaimana kebijakan sebenarnya dibuat dan dilaksanakan (*policy process*). Kajian isi kebijakan (*policy content*) kebanyakan berupa analisis legal-normatif. Kajian antara lain ingin melihat konsistensi kebijakan yang ada dalam peraturan perundang-undangan, perubahan kebijakan dari waktu ke waktu serta ketercakupan prinsip-prinsip keadilan dalam isi kebijakan.

Jenkins dalam Nugroho[13] mengartikan kebijakan sebagai serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang dibuat oleh seorang aktor politik atau suatu kelompok politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu dalam suatu situasi khusus, yakni situasi dimana keputusan-keputusan itu dibuat dalam kekuasaan aktor atau kelompok tersebut. Keputusan itu dapat berbentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Paveri Anziani bahwa prinsip dan strategi dalam kebijakan itu perlu diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis yang dibuat oleh negara), sehingga menjadi norma yang harus ditaati dan ditegakkan oleh masyarakat secara keseluruhan.

Suatu kebijakan yang tidak didukung oleh instrumen hukum akan sulit diterapkan dan sulit untuk dijadikan panduan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian antara kebijakan dan hukum negara memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum negara

---

[13] Riant Nugroho. 2008. *Public Policy*. Penerbit PT. Elek media Komputindo Kelompok Gramedia. Jakarta. Hlm.127.

merupakan produk kebijakan, tetapi juga memberi bentuk pada kebijakan itu sendiri, sehingga dapat berjalan dan dilaksanakan di masyarakat.

Pada dasarnya dalam memahami hukum dan kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu *Kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis*[14]. Pemahaman *Kontinentalis* melihat bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara. Sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Pemahaman *Anglo Saxion* memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik.

Kontinentalis memandang bahwa hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan.[15] Dari sisi produk atau wujud kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa lisan atau prilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara.

Pembuatan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya. Kebijakan publik disisi lain adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal hingga akhir. Undang-Undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan kebijakan publik dalam inti prosesnya. Undang-Undang Dasar 1945 termasuk pasca amandemen tidak menyebutkan kebijakan publik di dalamnya.

---

[14] Pemahaman ini dikembangkan dari diskusi dengan Prof. Dr. Eko Prasojo, guru besar ilmu administrasi dari Universitas Indonesia. Lihat juga dalam Riant Nugroho. 2008. *Public Policy*. Penerbit PT. Elek media Komputindo Kelompok Gramedia. Jakarta. Hlm. 11.

[15] *Ibid*

Demikian juga UU No. 10 Tahun 2004 tentang perundang-undangan. Dengan demikian undang-undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden atau kepala negara atau kepala daerah). Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena sistem politik Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental, dan Belanda merupakan salah satunya. Pada sistem kontinental (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Pelibatan publik dalam proses politik, termasuk proses kebijakan tidak menjadi prioritas utama. Dengan demikian cara pandang kontinental tentang kebijakan publik adalah *hukum publik* atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik adalah sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara. Pemahaman ini sangat kuat dengan paham *Recht-Staat-isme* yang berkembang di Eropa.

Pemahaman yang berbeda dengan Anglo Saxonist[16] karena secara tidak langsung disepakati bahwa sistem politik yang ideal adalah demokrasi, dan demokrasi berarti pelibatan rakyat dalam proses politik yang tidak berhenti setelah pemilu usai, dan kemudian para wakil rakyat bebas mendiktekan kemauannya "atas nama kepentingan rakyat". Partisipasi publik menurut pemahaman tersebut adalah proses yang melekat dalam sistem politik. Dari sisi pandang inilah kebijakan publik mendapatkan pemahaman yang lebih memadai, dan lebih relevan untuk dijadikan isu tata kelola setiap negara modern hari ini dan ke

---

[16] *Ibid* Hlm. 11. Sistem *Anglo-Saxon* adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec) dan Amerika Serikat (walaupun negara bagian Louisiana mempergunakan sistem hukum ini bersamaan dengan sistim hukum Eropa Kontinental Napoleon). Selain negara-negara tersebut, beberapa negara lain juga menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, namun juga memberlakukan hukum adat dan hukum agama.

depan. Dengan demikian pemahaman Anglo Saxonist adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Dengan dasar klasifikasi tersebut di atas, definisi dari berbagai ahli akan dibagi *(cluster)* sesuai dengan lapis pemaknaan tersebut. Namun, secara luas, penulis membagi definisi baik definisi langsung maupun dari artikel berdasarkan fokus efisiensi kerja dari sebuah kebijakan publik. Artinya, di ranah mana sebuah formula kebijakan diperkuat. Dari *pemerintah*, *pelaku* (legislasi), ataukah pada *masyarakat*-nya, sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai kebutuhan.

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Dalam melihat definisi kebijakan publik, terdapat 3 golongan besar yang mencoba menjelaskannya, yaitu kelompok yang mengartikan sebagai sebuah tindakan, tujuan dan fungsi aktor, berikut ini diuraikan mengenai definisi tentang kebijakan publik:

Definisi Kebijakan Publik menurut Pendapat Ahli

1. Menurut Chandler dan Plano (1988)

Kebijakan publik merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi

kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung.[17] Dari definisi Chandler dan Plano, kebijakan publik masuk dalam lapis pemaknaan kebijakan publik sebagai intervensi dari pemerintah. Optimalisasi kebijakan publik kemudian ada pada ranah sumber daya berupa sistem dalam masyarakatnya, sehingga kebijakan publik akan menghasilkan *output* yang berfungsi mensinergikan kebijakan tersebut.

2. Easton (1969)

Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga hanya cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.[18] Dari definisi Easton, maka kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan *(decision making)*. Berdasarkan definisinya, sebuah kebijakan publik akan efisien ketika berada dalam ranah pemerintahan. Artinya, kekuasaan negara dalam kebijakan publik ini sangat besar.

3. Anderson (1975)

Kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah;

1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;

---

[17] Drs. Hessel Nogi S. Tangkilisan, MSi, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Lukman Offset & YPAPI. Yogyakarta. Hlm. 1.

[18] *Ibid*, Hlm. 2

4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5) kebijakan publik pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.[19]

Dari definisi Anderson, kebijakan publik merupakan serangkaian fase kerja pejabat publik (kebijakan publik sebagai proses manajemen). Dan itu artinya, penekanan atau fokus efisiensinya ada pada ranah legislasi (pelaku kebijakan).

4. Arief Ramelan Karseno

Kebijakan publik dipahami sebagai kebijakan, baik politik, ekonomi, dan sosial yang diambil secara kolektif, demi kepentingan/keuntungan masyarakat secara bersama-sama (kolektif). Kebijakan Publik itu bisa berbentuk "aturan atau rambu-rambu" perdagangan dalam hubungan ekonomi antara anggota masyarakat; bisa berbentuk pembuatan atau penyediaan barang yang akan dipakai bersama (disebut barang publik) atau bahkan, bisa berbentuk hukum dan kode etik hubungan antara manusia sebangsa yang sering kita sebut dengan budaya yang diterima secara umum dalam masyarakat itu.[20]

5. Thomas R. Dye (1981)

Kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah.[21] Dari definisi Dye, jelas bahwa kebijakan publik masuk dalam klasifikasi *decision making*.

---

[19] *Ibid*, Hlm. 2

[20] Lihat. Dari Jogja Untuk Indonesia: *Sebuah Wacana Kebijakan Publik*, PT. Hanindita Graha Widya dan INSPECT, Yogyakarta, Hlm. 2. Arief Ramelan Karseno, M.A., Ph.D. (Ed), 2003 dalam pendahuluan.

[21] *Op.cit* Hlm. 1

8. Djoko Wintolo

Kebijakan publik masuk dalam klasifikasi intervensi pemerintah. Cukup jelas dalam tulisannya, dicontohkan masalah pendidikan. Di sini pendidikan adalah proses pengenalan terhadap kebijakan itu sendiri. Dengan menjadikan masyarakat sebagai manusia yang berpendidikan, diharapkan masyarakat menjadi sosok yang mampu menghargai atau memberi apresiasi terhadap sebuah profesi sehingga tidak perlu banyak kebijakan untuk membuatnya tetap diterima. Kebijakan publik kemudian menjadi lebih fokus pada prosedur kerja sistem sosial, bukan pada prosedur tatanan orang-orang yang melakukan kebijakan tersebut. Dengan masyarakat yang berpendidikan, artinya, intervensi pemerintah dalam sebuah perubahan struktur masyarakat begitu besar. Dan itu artinya, langsung atau tidak, akan ada efek kebijakan untuk *problem solving* sebuah struktur masyarakat. Intinya, pendidikan itu sendiri harus mampu menyesuaikan dengan sistem sosial yang tepat untuk menghasilkan kebijakan yang tepat pula.[22]

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas, kebijakan publik sering diartikan sebagai 'apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan'. Seperti kata Bridgman dan Davis (2004:3), seringkali, kebijakan publik tidak lebih dari pengertian mengenai '*whatever government choose to do or not to do*'.

Beragam pengertian mengenai kebijakan publik ini tidak bisa dihindarkan, karena kata 'kebijakan' (policy) merupakan penjelasan ringkas yang berupaya untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pembuatan keputusan-keputusan, penerapan,

---

[22] *Ibid. Hlm.* 25. Lihat. *Artikel Degradasi Sosial Dunia Pendidikan* oleh Djoko Wintolo.

dan evaluasinya. Telah banyak upaya untuk mendefinisikan kebijakan publik secara tegas dan jelas, namun pengertiannya tetap saja menyentuh wilayah-wilayah yang seringkali tumpang-tindih, ambigu, dan luas. Beberapa kalangan mendefinisikan kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi, seperti perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Sebagian lagi, mengartikan kebijakan publik sebagai pedoman, acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar atau *roadmap* pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Tulisan ini mengambil posisi bahwa setiap perundang-undangan adalah kebijakan, namun tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan. Hogwood dan Gunn (1990) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna 'kebijakan' hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluaga, dan lain-lain) dan lembaga-lembaga voluntir lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula. Namun, kebijakan mereka tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik karena tidak dapat memakai sumberdaya publik atau memiliki legalitas hukum sebagaimana lembaga pemerintah. Sebagai contoh, pemerintah memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat dan berhak menggunakan uang dari pajak tersebut untuk mendanai kegiatan pembangunan. Hal yang sama tidak dapat dilakukan oleh organisasi non-pemerintah, Karang Taruna atau kelompok-kelompok arisan.

Mengacu pada Hogwood dan Gunn, Bridgman dan Davis (2004) menyatakan bahwa kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai.

2. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih.
3. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
4. Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
5. Keluaran (output), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu.
6. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y.
7. Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.

Selain kebijakan publik, beberapa ahli membedakan dalam kaitannya dengan kebijakan sosial. Kebijakan sosial tersebut dapat diartikan sebagai hal yang berhubungan dengan masyarakat baik secara generik ataupun secara luas. Beberapa ahli seperti Marshall, Rein, Huttman, Magill, Spicker dan Hill mengartikan kebijakan sosial dalam kaitannya dengan kebijakan kesejahteraan sosial.[23]

1. Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah. Seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi pertahanan keamanan, dan lain-lain.
2. Kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan.
3. Kebijakan sosial adalah perencanaan untuk mengatasi biaya-biaya sosial, peningkatan pemerataan dan pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial.

---

[23] Edi Suharto, 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung Alfabeta. Hlm. 10.

4. Kebijakan sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.
5. Kebijakan sosial adalah kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan, baik dalam arti luas yang menyangkut kualitas hidup manusia, maupun dalam arti sempit yang menunjuk pada beberapa jenis pemberian pelayanan kolektif tertentu guna melindungi kesejahteraan rakyat.
6. Kebijakan sosial adalah studi tentang peranan negara dalam kaitannya dengan kesejahteraan rakyatnya.

Setelah masalah kebijakan diformulasikan, masalah tersebut dicarikan solusi berupa kebijakan publik apa yang akan diambil. Dalam proses desain kebijakan tersebut terdapat tujuh tahap sebagai berikut:

1. Tahap pengkajian persoalan. Tahap ini bertujuan untuk menemukan dan memahami hakikat permasalahan yang berhasil diidentifikasi yang dihadapi oleh organisasi; merumuskan masalah yang dihadapi organisasi; serta menunjukkan hubungan kausal dari permasalahan yang berhasil diidentifikasi.
2. Penetapan tujuan dan sasaran kebijakan. Penetapan tujuan dan sasaran kebijakan diperlukan sebagai dasar pijakan dalam merumuskan alternatif intervensi yang diperlukan serta menjadi pijakan standar penilaian apakah langkah intervensi tersebut bisa disebut "gagal" atau "berhasil".
3. Penyusunan model. Beberapa alternatif kebijakan intervensi dituangkan dalam bentuk hubungan kausalitas antar masalah yang dihadapi organisasi dan dirumuskan secara sederhana. Hubungan kausalitas ini disebut sebagai model. Model tersebut bisa berupa diagram alur (*flow chart*) maupun diagram panah (*arrow chart*). Tujuan penyusunan model tersebut dimaksudkan untuk memudahkan analisis sekaligus memilih alternatif kebijakan intervensi mana yang harus dipilih.

4. Perumusan alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan merupakan sejumlah alat dan cara yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan baik secara langsung atau tidak. Rumusan alternatif tersebut diawali dengan penjelasan kerangka logika yang terkait dengan berbagai kemungkinan yang muncul dalam kerangka intervensi masalah. Kemungkinan tersebut berdampak baik positif maupun negatif. Setelah alternatif diidentifikasi, maka tiba saatnya untuk memilih alternatif yang paling berpeluang untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan sebelumnya.
5. Penentuan kriteria pemilihan alternatif kebijakan. Kriteria dan parameter yang bisa dimanfaatkan untuk memilih alternatif kebijakan antara lain adalah:
   - § *Technical feasibility*, yang menekankan pada aspek efektifitas langkah intervensi dalam mencapai tujuan dan sasaran;
   - § *Economic and financial feasibility*, yang menekankan aspek efisiensi yakni biaya dan keuntungan yang diperoleh dengan menggunakan teknik *cost* and *benefit analysis*;
   - § *Political viability*, yang melihat dampak politik yang ditimbulkan berupa tingkat aksebilitas (*acceptability*), kecocokan dengan nilai masyarakat (*appropriateness*), responsifitas (*responsiveness*), kesesuaian dengan perundangan (*legal suitability*), serta pemerataan (*equity*);
   - § *Administrative operability* yang melihat dari dimensi otoritas instansi pelaksana, komitmen kelembagaan, kapabilitas staf dan dana serta dukungan organisasi.
6. Penilaian alternatif kebijakan. Melalui penilaian ini akan ditemukan alternatif intervensi yang paling efektif, efisien, dan visibel dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Oleh karena itu alternatif intervensi yang dipilih paling tidak harus yang efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran, yang paling efisien dalam sisi biaya dan keuntungan, yang paling bisa diterima oleh *stakeholder*, dan secara kelembagaan dapat

dilaksanakan serta memenuhi syarat administratif. Selain itu perlu dipertimbangkan aspek etika dan filsafat sehingga alternatif tersebut tidak melanggar nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat.

7. Perumusan rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan dibuat berdasar perolehan skor beberapa alternatif intervensi, dimana alternatif ini dinilai layak untuk mencapai tujuan dan sasaran, memakan biaya yang optimal dengan keuntungan maksimal, diterima oleh seluruh pemangku kepentingan serta sesuai dengan etika dan nilai yang berlaku dalam masyarakat dan peraturan perundangan, dan secara kelembagaan bisa dilaksanakan. Selain itu, alternatif intervensi tersebut juga dipertimbangkan secara lebih komprehensif, holistik, integratif serta prospektif sebelum dipilih. Setelah itu, alternatif intervensi yang direkomendasikan ditetapkan dan disahkan sehingga memiliki kekuatan hukum.

Dengan demikian hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan seiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu, peraturan yang dibentuk merupakan usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

D. Memahami Hakikat Hukum dan Kebijakan Publik

Hukum merupakan bagian terpenting dalam kehidupan masyarakat. Berbagai definisi yang diberikan dan diuraikan tidak lain bertujuan untuk memberikan pemahaman seputar hakikat hukum dan kebijakan publik yang memiliki fokus yang sama yaitu pada nilai, tujuan, dan sarana. Salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan,

utamanya undang-undang yang dilegitimasi melalui pengesahan oleh DPR sehingga mempunyai sifat mengikat bagi seluruh warga masyarakat. Oleh karena itu, pada hakikatnya hukum pun mengandung nilai, konsep-konsep dan tujuan yang mana proses perwujudan ide dan tujuan merupakan hakikat dari penegakan hukum.

Hukum tidak lagi hanya berfungsi sebagai alat kontrol sosial, tetapi juga dipakai sebagai sarana untuk melakukan perubahan masyarakat hingga digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik.[24] *Constitutions, statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy* dimana alokasi penetapan tujuan merupakan *output* dari sistem politik yang dapat berupa alokasi nilai otoritatif sehingga dinyatakan sebagai kebijakan publik, selanjutnya akan diimplementasikan pada masyarakat, sehingga nampak bahwa hukum merupakan indikator adanya kebijakan.

Suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijakan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijakan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.[25]

Seperti yang telah dipaparkan diatas, memang idealnya kebijakan publik merupakan hak rakyat dan merupakan bagian dari kewajiban Negara (*state obligation*), maka sudah seyogyanya menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memenuhinya sebagai aparatur negara. Namun pada kenyataannya saat ini, hak-hak tersebut belum sepenuhnya dapat diperoleh oleh masyarakat.

---

[24] Esmi Warassih, 2005,*Pranata Hukum Sebuah Telaah Soiologis*, Suryandaru Utama. Semarang: Hlm. 133.

[25] Bambang Sunggono,1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta.Hlm. 154 -155.

Sebagai contoh di bidang pendidikan, masih banyak anak-anak dari keluarga yang kurang mampu tidak bisa bersekolah. Banyaknya wali murid yang mengeluhkan mahalnya biaya pendidikan, munculnya berbagai macam pungutan di sekolah, yang mana kebijakan dibuat tanpa melibatkan terlebih dahulu para wali murid. Demikian juga kebijakan di sektor layanan publik bidang kesehatan tidak jauh berbeda dengan bidang pendidikan. Banyaknya kasus-kasus busung lapar di beberapa daerah, menunjukkan kurangnya perhatian pemerintah terhadap derajat kesehatan warganya serta kasus wabah flu burung, penderita demam berdarah yang banyak tidak tertolong, dan banyak lagi kasus-kasus dibidang kesehatan yang kesemuanya selalu berujung dengan kematian. Fakta ini terjadi karena beberapa hal, misalnya, pelayanan yang tidak cepat, fasilitas yang kurang memadai dan yang paling parah adalah adanya pergeseran fungsi, dari menjalankan fungsi sosial kemudian bergeser lebih menjalankan fungsi bisnis. Hakekatnya pelayanan publik seharusnya mengedepankan fungsi sosial bukan fungsi bisnis. Selain kasus-kasus di atas, juga muncul dalam kasus-kasus yang menyangkut identitas diri seperti kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), akte kenal lahir dan sebagainya. Di sektor ini pelayanan yang terjadi cukup memprihatinkan, yaitu mulai dari banyaknya kasus pungutan liar disetiap pos layanan, tidak jelasnya waktu dan prosedurnya serta mahalnya biaya dalam mengurusnya.

Ketidakpuasan masyarakat tersebut bisa diatasi apabila pemerintah bisa lebih dekat dengan masyarakat. Peluang pemerintah untuk bisa lebih memahami kebutuhan masyarakat tersebut sebenarnya telah didukung dengan adanya Otonomi Daerah. Salah satu paradigma baru dari otonomi daerah, sebenarnya, adalah semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Otonomi daerah memberikan peluang bagi pemerintah untuk lebih mengetahui persoalan-persoalan di masyarakat. Oleh karenanya, untuk dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat perlu diketahui

terlebih dahulu persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Salah satu bentuk pendukung bagi pemerintah untuk mengetahui pelayanan yang tepat bagi rakyatnya adalah semua kebijakan yang dibuat harus melibatkan dan memihak rakyat. Disini dibutuhkan kepekaan terhadap setiap permasalahan, kebutuhan dan derita masyarakat oleh pengambil kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan diperlukan kerjasama yang baik antara masyarakat dan pemerintah untuk bersama-sama merumuskan serta membuat kebijakan. Dibutuhkan "kelapangan dada" dari pengambil kebijakan untuk mendengarkan saran maupun kritik dari rakyatnya.

Menurut Lenvine[26] produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni: *pertama, responsivitas* adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; *kedua, responsibilitas* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian layanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan; *ketiga, akuntabilitas* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut W. Riawan Tjandra dkk,[27] ada tiga level pembahasan dalam kerangka meningkatkan pelayanan publik, *pertama* kebijakan (peraturan perundang-undangan), apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan publik sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat; *kedua,* kelembagaan, apakah lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah

---

[26] Pendapat Lenvine dikutip oleh AG. Subarsono, 2005. "Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

[27] Dadang Juliantara (Editor), 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta.

sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau hanya berdasar pada kebutuhan eksistensi lembaga-lembaga di daerah agar tidak dilakukan likuidasi lembaganya termasuk juga kepentingan-kepentingan politis yang sangat kental terutama ketika masuk dalam pembahasan di tingkat legislatif; *ketiga,* sumber daya manusia, apakah sumber daya manusia yang memberikan pelayanan juga memerlukan kecakapan-kecakapan tertentu, karena saat ini telah terjadi perubahan-perubahan dimana masyarakat juga memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, maka administrasi negara tidak bisa hanya bertindak hanya berdasar pada perintah atasan, namun tuntutan masyarakat juga menjadi bagian penting.

Pelayanan publik merupakan salah satu bentuk produk dari birokrasi pemerintah yang bertindak sebagai organisasi publik. Kedudukan birokrasi adalah sebagai pelayanan. Tugas pelayan publik adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terkecuali dan tidak membeda-bedakan antara masyarakat satu dengan masyarakat yang lain, pelayanan tersebut diberikan secara gratis, kalaupun dikenakan biaya harus seminimal mungkin agar masyarakat kecil mampu untuk mengaksesnya.

Menurut Jazim Hamidi[28] pelayanan umum (publik) yang diselenggarakan oleh pemerintah, secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu; *pertama*, pelayanan primer. Pelayanan primer adalah pelayanan yang 'paling mendasar' atau dapat disebut juga 'pelayanan minimum', seperti: pelayanan kewarganegaraan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi. *Kedua*, pelayanan sekunder yaitu pelayanan pendukung, namun bersifat kelompok spesifik. Dan *ketiga*, pelayanan tersier yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik. Sedangkan menurut UU No. 25 Tahun 2009 Pelayanan publik adalah kegiatan atau

---

[28] Jazim Hamidi, 2006, *Paradigma Baru Kebijakan Pelayanan Yang Pro Civil Society dan Berbasis Hukum dalam Pelayanan Publik Bukan untuk Publik*, Malang Corruption Wacth-YAPPIKA Jakarta, Malang.

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.

Sedangkan produk dari pelayanan publik tersebut berupa jasa, sehingga untuk menilai kualitas pelayanan tidak semudah menilai produk yang berbentuk fisik. Produk fisik bisa secara langsung dinilai kualitasnya, dan tidak demikian dengan pelayanan. Pelayanan publik bisa dinilai oleh masyarakat/ pengguna maupun konsumen ketika dapat merasakan apa yang telah didapat melalui media relasi yang terjadi antara pemberi dan penerima layanan. Sedangkan untuk membuat indikator pengukuran bisa dinilai dari segi efektifitas, efisiensi, responsif serta diskriminasi dan non-partisipan (tidak ada pemihakan karena ras, kelompok politik tertentu, suku dan lain-lain).

Hakikat kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat, di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.[29] Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik propinsi maupun tingkat kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan pembentukan kebijakan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut.

Apabila sarana yang dipilih adalah hukum sebagai suatu proses pembentukan kebijakan publik, maka faktor-faktor non-hukum akan selalu memengaruhinya dalam proses pelaksanaannya. Untuk mengantisipasi hal ini maka diperlukan langkah-langkah kebijakan yaitu meliputi: (1) menggabungkan rencana tindakan dari suatu program dengan menetapkan tujuan, standar pelaksana, biaya, dan waktu yang jelas; (2)

---

[29] http://idwikipedia.org//*Perihal Kebijakan Publik*. Diakses 03 Desember 2010.

melaksanakan program dengan memobilisasi struktur, staf, biaya, sumberdaya, prosedur, dan metode; serta (3) membuat jadwal pelaksanaan (*time schedule*) dan monitoring untuk menjamin bahwa program tersebut berjalan terus sesuai rencana. Dengan demikian, jika terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan program tersebut akan diambilkan tindakan yang sesuai. Secara singkat, pelaksanaan suatu program melibatkan unsur penetapan waktu, perencanaan, dan monitoring

Proses perumusan kebijakan publik akan terdiri dari langkah-langkah (1), Identifikasi masalah yang akan mengarah kepada permintaan untuk mengatasi masalah tersebut. (2) Formulasi kebijakan berupa langkah yang dilakukan setelah pemilihan alternatif (3) legitimasi dari kebijakan (4) Implementasi (5) Evaluasi melalui dari berbagai sumber untuk melihat sejauh mana usaha pencapaian tujuan.[30] Dalam melakukan perumusan kebijakan public juga perlu diperhatikan juga tentang bagaimana mengenali masalah, dan mecari titik utama dari masalah yang timbul. Selain itu juga diperlukan pula bagaimana melakukan proses pendefinisian atas masalah serta menspesifikasikannya. Karena hal ini penting diketahui agar dalam membangun argumentasi untuk menyusun formulasi kebijakan selalu ada keterkaitan antara penyebab masalah, mekanisme mengurai masalah dan penyelesaian masalahnya.

Secara singkat tahap-tahap tersebut dijelaskan sebagai berikut yakni:[31]

1. Kegiatan pengenalan masalah yang dilakukan dengan cara temukenal (scanning) masalah publik akan menghasilkan situasi masalah.
2. Kegiatan pencarian masalah yang dilakukan dengan cara menemukan masalah-masalah yang saling terkait dalam situasi masalah akan menghasilkan meta masalah (masalah yang saling terkait namun belum terstruktur).

---

[30]Waluyo Iman Isworo dalam *Teori-teori Politik Dewasa Ini*. Hlm. 230-231

[31]http://hykurniawan.wordpress.com//*FormulasiMasalahKebijakanPublik*. Diakses 24 September 2009.

3. Kegiatan pendefinisian masalah yang dilakukan dengan cara menyaring meta masalah menjadi masalah publik menghasilkan masalah subtantif.
4. Kegiatan spesifikasi masalah dengan cara mencari akar masalah subtantif menghasilkan masalah formal. Masalah formal inilah yang menjadi item khusus yang harus ditanggulangi atau ditindaklanjuti oleh pembuat keputusan untuk kemudian menjadi kebijakan publik.

Beberapa hal yang telah dijelaskan mengenai hukum dan kebijakan publik diatas adalah dapat kita pahami bahwasanya kebijakan dibuat semata-mata untuk merealisasikan apa yang menjadi tujuan bersama yang telah dicita-citakan. Namun bukan berarti apa yang telah dirancang dalam sistem kebijakan, maka mudah dilaksanakan dan terkendali. Karena yang sudah kita ketahui pula kebijakan sangat bergantung pada sistem dan konfigurasi politik.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa hubungan antara hukum dengan kebijakan publik berjalan seiring, sejalan dengan prinsip saling mengisi. Kebijakan publik umumnya dilegalisasikan dalam bentuk hukum sedangkan hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Maksudnya, sebuah produk hukum tanpa adanya proses kebijakan publik maka produk hukum tersebut dapat kehilangan makna substansinya. Sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hokum, maka, dimensi operasionalisasinya akan menjadi lemah. Dengan demikian, kebijakan publik perlu dilegalisasi dalam bentuk hukum dengan tujuan untuk menjamin legalitasnya di lapangan. Kadang-kadang dapat terjadi bahwa aturan hukum yang telah ditetapkan memerlukan kurun waktu tertentu agar dapat berlaku secara efektif. Dalam kondisi demikian ini, kebijakan publik diperlukan sebagai sarana untuk mendukung hukum agar penerapannya sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Dalam pembahasan ini, disarankan agar para pembuat kebijakan publik dalam membuat kebijakan sebaiknya sungguh-sungguh memperhatikan hubungan antara

kebijakan publik dengan hukum sehingga kebijakan yang dibuatnya tersebut dapat memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan kepada bagi warga Negara/ masyarakat.

E. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum Kebijakan Publik

Hukum telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Karena itu, hukum tidak bisa lagi dilihat secara terisolasi dari masyarakat, tetapi telah merupakan bagian integral dari kehidupan masyarakat, budaya hukum adalah salah satu unsur dari budaya masyarakat. Sistem hukum tidak dapat dipisahkan lagi dari sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem sosial suatu masyarakat.

Menurut studi Kebijakan Publik, dalam melaksanakan fungsinya pemerintah melakukan tindakan-tindakan kebijakan dalam bidang-bidang yang ditetapkan oleh konstitusi. Hukum (*law*) adalah salah satu instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut. Jadi, politik hukum sebagai terjemahan dari *legal policy*, mempunyai makna yang lebih sempit daripada politik hukum sebagai terjemahan dari *politics of law atau politics of the legal system.*

Studi kebijakan publik juga menganggap sistem kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh dua subsistem yaitu konfigurasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan lingkungan sosial, politik, budaya dan ekonomi. Kalau kita teropong dari kacamata sistem kebijakan publik tersebut, arah kebijakan hukum amat dipengaruhi oleh siapa pemangku kepentingan yang paling dominan pengaruhnya terhadap suatu kebijakan hukum. Jika lingkungan sosial, termasuk etika tidak terlalu dijadikan landasan pertimbangan dalam penyusunan hukum sebagai produk kebijakan publik, maka kebijakan tersebut akan sulit untuk dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Memang benar sebuah kebijakan yang ada telah menjadi sebuah peraturan atau produk hokum, namun jika prosesnya tidak melibatkan masyarakat dan tidak memahami tentang apa yang terjadi dalam lingkungan sosial, maka inilah yang disebutkan bahwa kebijakan

publik memang mempunyai legitimasi hukum namun kebijakan publik tersebut tidak mempunyai legitimasi sosial.

Seiring dengan dinamika politik hukum di Indonesia, yang banyak mengalami perubahan secara terus menerus, dari waktu ke waktu, dari masa ke masa yang sesuai dengan kehendak dan keinginan pemerintahan dalam suatu negara. Coba kita lihat Politik Hukum pada masa pemerintahan Orde Lama tentu saja berbeda dengan Politik Hukum pada masa pemerintahan Orde Baru termasuk dengan orde yang saat ini sedang menjalankan pemerintahan.

Politik Hukum pada masa pemerintahan Orde Lama direpresentasikan oleh kehendak pemerintahan yang berkuasa saat itu, yakni untuk membawa hukum yang cenderung diarahkan pada pengawalan politik. Di mana, politik pada saat itu dianggap sebagai panglima. Artinya, politik dalam negara Indonesia ketika itu kedudukannya diletakkan di atas segala-galanya, melebihi ekonomi maupun hukum. Dengan demikian hukum pada saat itu tidak ubahnya hanya sekadar sebagai alat pembenar dari aktivitas politik negara. Di masa orde lama selalu diupayakan setiap aturan perundangan arahnya mengacu pada kehendak politik penguasa Orde Lama. Misalnya pada saat ada kebijakan pemerintah orde lama yang terkenal dengan istilah Manipolusdek. Pada jaman ini aturan perundangan yang dilahirkan paling tidak jangan sampai bertentangan dengan atau jika bisa harus diwajibkan untuk mendukung MANIPOLUSDEK (Manivesto Politik Usaha-Usaha Demokrasi Ekonomi). Artinya, pada saat itu pemerintahan Orde Lama berkehendak mengarahkan hukum pada tugasnya mengawal revolusi yang pro Blok Timur dan Anti Blok Barat.

Politik Hukum semacam ini juga berlangsung pada masa Orde Baru, di mana pada masa ini telah terjadi perubahan Politik Hukum oleh pemerintahan negara yang ada waktu itu. Pemerintahan Orde Baru memiliki kecenderungan kuat ke arah Liberalisasi dan Kapitalisasi Sistem Ekonomi Indonesia. Ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang

Penanaman Modal Asing (UUPMA) dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UUPMDN) pada Tahun '70-an, ketika Soeharto baru berkuasa. Aturan perundangan yang lahir setelahnya, kesemuanya mengacu pada arah sistem liberal kapital, bahkan sampai terjadi de-regulasi, de-birokrasi, de-nasionalisasi melalui paket-paket aturan dari rejim orde baru hingga menjelang akhir kejatuhannya.

Paradoks-nya sistem ekonomi liberal kapital yang dikehendaki oleh Orde Baru ini adalah sitem ekonomi Liberal Kapital yang abstrak atau semu, oleh sebab itu, sistem ini terbentuk bukan melulu karena mekanisme ekonomi pasar melainkan juga karena campur tangan pemerintah sendiri dengan cara menerapkan sistem politik yang tidak demokratis dan sistem pemerintahan yang sentralistik, otoriter, bahkan represif.

Keterpurukan Indonesia di tahun 1998, karena hantaman krisis moneter yang kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi, krisis politik dan bahkan telah berubah menjadi krisis multidimensi. Hal ini bukanlah akibat semata-mata merajalelanya korupsi dan berkembangbiaknya secara luar biasa konglemerat hitam. Akan tetapi korupsi dan konglomerat hitam merupakan akibat dari potret buram kebijakan publik yang lebih berorientasi pada penyelamatan penguasa untuk mempertahankan jaring-jaring kekuasaannya. Situasi inilah yang kemudian dapat menumbuhsuburkan korupsi dan "halal" dilakukan. Dari kebijakan publik yang buruk menyebabkan kolusi dan perselingkuhan antara kekuasaan dengan pemegang kendali modal (pengusaha), yang membuat pengusaha dengan mudah "membeli" lisensi, fasilitas dan memonopoli akibat dari kebijakan yang penuh rekayasa untuk menguntungkan diri sendiri dan kelompoknya. Pendek kata kebijakan publik di masa orde baru tak lebih hanya sebagai alat pembenar bagi penguasa orde baru.

Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur seperti yang tertuang dalam Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan

Keadilan) dan UUD 1945, maka seharusnya kebijakan publik adalah merupakan rankaian proses pemberian layanan kepada rakyat di semua lini kehidupan, mislanya, prasarana (jalan, jembatan, dan sebagainya) adalah alat atau media untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia.

Dinamika pengaruh konfigurasi politik yang demokratis dan/atau otoriter telah terjadi sepanjang sejarah Republik Indonesia. Dinamika tarik menarik antara sistem politik yang demokratis dan otoriter secara bergantian muncul dan tenggelam dengan kecenderungan yang tampak dalam periodesasi sejarah.

Seiring dengan dinamika tersebut, perkembangan karakter produk hukum menunjukkan keterpengaruhannya dengan terjadinya pola tarik menarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif.

Sesuai dengan gagasan akan tahapan evolusi dalam teori hukum responsif sebagai model perkembangan (*developmental model*), maka untuk membuktikan hipotesa di atas, tulisan ini menganalisis data secara kualitatif dan normatif dengan membuat klasifikasi sejarah perkembangan politik dan konstitusi di Indonesia dalam periodeisasi keberlakukan konstitusi di Indonesia, yang dikaitkan dengan momentum-momentum politik besar yang secara mendasar berpengaruh pada sistem politik negara.

Secara rinci pembagian tahapan dinyatakan sebagai berikut:

1. Periode I adalah antara tahun 1945 – 1959 yang di dalamnya berlaku tiga konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD Sementara 1950 yang dikenal sebagai masa Revolusi atau Demokrasi Liberal.
2. Periode II adalah antara tahun 1959 – 1966, yaitu berlakunya kembali UUD 1945 pada masa Orde Lama yang juga dikenal dengan masa Demokrasi Terpimpin.
3. Periode III adalah antara tahun 1966 – 1998, yaitu berlakunya UUD 1945 pada masa Orde Baru.

4. Periode IV adalah pada tahun 1998 – sekarang, yaitu dengan ditandai dengan berlakunya UUD 1945 setelah amandemen, atau selanjutnya dikenal dengan Orde Reformasi. Sekalipun bahwa dalam semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan demokrasi sebagai sistem politik yang dianut secara formil, tetapi tidak semua konstitusi tersebut dalam keberlakuan pada masanya tidak mampu melahirkan konfigurasi politik yang secara empirik demokratis. Artinya sekalipun sebuah konstitusi yang dengan jelas menganut paham demokrasi, tetapi dalam prakteknya dapat melahirkan konfigurasi politik yang otoriter. Bahkan dapat terjadi dalam satu konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda. Hal ini sebagaimana terjadi dalam masa pelaksanaan UUD 1945 pada tahun 1945 – 1949, tahun 1959 – 1966, dan tahun 1966 – 1998 telah melahirkan konfigurasi politik yang berbeda-beda.

Fungsi dan peranan hukum sangat dipengaruhi oleh dan kerapkali di intervensi oleh kekuatan politik. Di Indonesia, konfigurasi politik berkembang melalui tarik menarik antara yang demokratis dan otoriter, sedangkan karakter produk hukum yang mengikutinya adalah yang responsif dan konservatif. Sementara untuk membangun kepastian hukum dan tertib tata hukum serta dapat meminimalisirkan adanya pengaruh politik kepentingan pragmatis penguasa dalam menentukan hukum, maka sebenarnya ada jalan yang dapat dilakukan yaitu melalui mekanisme "*judicial review*". Mekanisme *judicial review* ini sebenarnya dapat dijadikan alat kontrol atau pengawal yang baik. Tetapi ketentuan-ketentuan tentang *judical review* di dalam berbagai peraturan perundangan di era orde baru ternyata mengandung pula kekacauan teoritis, sehingga tidak dapat dioperasionalkan.[32]

Konfigurasi politik, menurut Moh. Mahfud MD, mengandung arti sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik

---

[32]Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Hlm 3

yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.[33] Konsep demokrasi dan otoriter (non-demokratis) diidentifikasikan berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers. Sementara itu, konsep hukum responsif atau otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum.[34]

Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif dalam menentukan kebijakan negara. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada dibawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembredelan.[35]

Berdasarkan indikator teresebut, maka konsep-konsep itu kemudian diberi pengertian konseptual yang khusus yaitu:

1. *Konfigurasi politik demokratis adalah* konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif dalam menentukan kebijakan negara. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis

---

[33] Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, Hlm. 24

[34] Di kutip dari tulisan Moh. Mahfud MD dalam *Membangun Politik Hukum di Indonesia Menegakkan Konstitusi* oleh J.H Marryman,*the civil law tradition* (California: Stanford Univercity Press, 1969)

[35] Moh. Mahfud MD, 2006, op.cit Hlm. 68

dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada dibawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembredelan.

2. *Produk hukum responsif* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun berbagai kelompok sosial didalam masyarakat, sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum yang responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri secara spesifik.
3. *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh.

Uraian di atas menunjukkan bahwa sejauh menyangkut materi tentang hukum dan kebijakan publik tidak terlepas dari konfigurasi politik yang terjadi. Belajar dari pengalaman masa lalu dijaman Orde Baru, secara ideal dan faktual masyarakat tidak memiliki ruang gerak selebar sekarang untuk ikut serta dalam proses kebijakan secara umum. Kini setelah reformasi datang, daerah sudah mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa maupun aspirasi masyarakat setempat.

Implikasinya adalah secara politik, diskresi alias keleluasaan, lingkup dan volume politik lokal semakin luas. Pada aspek lain secara manajerial hal ini menjadikan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah semakin luas, ketat dan berat pula. Tapi inilah capaian yang akan dikerjakan. Artinya, tidak boleh ada kata 'mundur' hanya karena keterbatasan kemampuan mencapai visi ideal yang telah digariskan. Agenda beratnya sudah tergambar di depan mata, yakni bagaimana memanfaatkannya secara baik dan berdayaguna bagi pengembangan dan pemberdayaan masyarakat secara luas.

Realitas Politik Hukum dalam Kebijakan Publik

Dimensi dari arah kebijakan publik merupakan kompleksitas tarik menarik pengaruh dari berbagai pihak atau elemen yang begitu beragam, mulai dari kondisi politik internasional sampai pada elemen-elemen politik original domestik. Kondisi politik yang terjadi juga mampu menggambarkan dan menginterpretasikan apa sesungguhnya persoalan-persoalan kebijakan yang ada. Hal tersebut tentunya bisa terjadi karena pada hakikatnya proses kebijakan juga merupakan gambaran dari sebuah konfigurasi politik yang terjadi dan secara tidak langsung mewakili iklim politik serta mewarnai dalam wujud kebijakan, sehingga segala kompleksitas persoalan yang muncul di tingkatan politik, juga dijumpai pada tingkatan kebijakan publik. Dengan kata lain yaitu begitu kentalnya aroma dimensi politik dalam setiap proses kebijakan publik, baik dalam realitas politik makro maupun mikro.

Berbicara mengenai politik hukum tidak dapat dilepaskan dari konsep pembangunan hukumnya. Dalam pembangunan hukum baik berupa kebijakan publik maupun peraturan, sangat erat sekali dengan kebijakan politik hukum, terutama dalam rangka pembangunan hukum nasional. Dalam pembangunan hukum juga diperlukan adanya pembaruan hukum agar selalu dapat disesuaikan dengan kepentingan publik. Oleh karena itu, Kebijakan pembangunan hukum tidak akan

terlepas dari ruang lingkup politik, karena hal ini dibangun atas dasar kepentingan publik, melalui keterwakilan aparatur negara berdasarkan otoritas politiknya. Dengan demikian, proses kebijakan pembaruan hukum menjadi sangat rentan dari pengaruh prosedur dan pilihan-pilihan legislatif, yang menjadi bagian dari sistem pembuatan hukum yang sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan dalam masyarakat.

Maka, menyadari realitas sebagaimana yang ditemui dalam kehidupan sehari-hari, maka hukum dapat diakui sebagai subsistem yang tanpa terelakkan akan berhimpit struktur dengan subsistem politik, kemudian juga dengan subsistem sosio-kultural. Hukum tidak hanya bertumpu pada segi-segi doktrinal semata, yang mengandalkan metode deduktif (melalui silogisme logika formal), tetapi juga mempertimbangkan faktor nondoktrinal seperti; pengaruh faktor sosial, ekonomi, dan politik dalam proses pembaruan hukum.

Pembaruan hukum dalam perspektif studi hukum kritis, dengan mengutip pendapat Duncan Kennedy melalui metode "elektis"nya lebih memberi perhatian pada upaya bagaimana mengungkapkan doktrin hukum yang diciptakan dan bagaimana ia berfungsi mensyahkan suatu sistem sosial tertentu. Artinya, sebelum melakukan analisis hukum diperlukan pemahaman yang memadai mengenai segi subtansi dan doktrinal hukum atau yang disebut "*internal relation*", kemudian baru dikaitkan dengan realitas hubungan sosial, ekonomi dan politik yang disebut "*external relation*". Jadi, terdapat perbedaan analitis antara subtansi dan struktur internal pemikiran hukum di satu pihak, dan variabel-variabel di luar hukum yang kemungkinan mempengaruhinya. Untuk memahami realitas hubungan sosial, politik dengan hukum, maka digunakan pendekatan elektis dengan mengaitkan segi *internal relation* dengan segi *external relation*.

Dengan demikian, hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan merupakan *resultante* dari berbagai proses interaksi dan negosiasi berbagai kepentingan di antara

faksi-faksi dalam masyarakat dan negara. Jadi, analisis untuk memahami pembaruan hukum haruslah diarahkan kepada realitas kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan ekonomi dalam masyarakat. Metode analisis hukum kritis sangat terbuka untuk digunakan mengkritisi fenomena pembaruan hukum yang berlangsung di Indonesia. Misal, dengan hadirnya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dipandang sebagai produk hukum nasional pertama di bidang pengelolaan sumber daya alam. Selain Pasal 33 UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi negara, UUPPLH juga menjadi dasar hukum pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya alam Indonesia yang terwujud sebagai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Dalam perspektif hukum kritis, pembaruan hukum semacam ini, yang disebutkan oleh Pasal 33 UUD 45 dan UUPPLH mencerminkan dominasi negara dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, sehingga mengabaikan keberadaan hak-hak masyarakat adat atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bukankah masyarakat adat ada di tanah air Indonesia jauh sebelum adanya konstitusi negara ini?. Akan tetapi, mengapa implementasi hak-hak masyarakat adat dibatasi dengan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang berlaku?. Implikasi yang muncul kemudian selain pengabaian atas akses, kepentingan dan hak-hak masyarakat adat juga pengabaian atas kenyataan kemajemukan hukum (*pluralisme hukum*), karena hukum negara menggiring ke arah individualisasi hak-hak komunal masyarakat adat, dan proses individualisasi tanah-tanah komunal menjadi komoditi bercorak komersial.

Dalam konteks sosial, kebijakan publik melalui pembaruan hukum dalam upaya merancang sistem hukum yang baru, mesti berangkat dari kebutuhan-kebutuhan dan wajah empirik kemajemukan hukum bangsa. Karena kemajemukan hukum bangsa berujung pada kebutuhan hukum yang berbeda

dan juga pengalaman hukum yang berbeda, penyajiannya harus sesuai dengan situasi empirik wajah sosio-kultural masyarakat Indonesia yang beranekaragam. Sehingga praktek terhadap gagasan-gagasan pembaruan hukum dan kebijakan publik tersebut bisa dibumikan tanpa resistensi. Itulah kemudian, jika wacana pembaruan hukum hanya dimengerti membuat/ mengubah pasal-pasal saja, menetapkan kebijakan dan kemudian juga hanya menggunakan pendekatan hukum, tanpa melibatkan pendekatan lain sebagai pertimbangan rasional dalam kebijakan pembaruan hukum. Artinya, gagasan pembaruan hukum Indonesia harus menyentuh wilayah paradigmatiknya, yang berangkat dari konsep dasar cita-cita hukum bangsa, sehingga kebijakan itu tidak menuju pada pemaksaan kaidah sosial masyarakat tertentu kepada masyarakat lain yang memiliki nilai dan kebutuhan hukum yang berbeda. Dengan demikian, realitas politik hukum kebijakan publik dan gagasan tentang pembaruan hukum di Indonesia bertujuan untuk membentuk suatu hukum nasional, menuju pembaruan hukum yang berwatak progresif, dimana kebijakan pembaruan hukum merupakan konkretisasi dari sistem nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.



Konsepsi Tentang Hukum dan Kebijakan Publik dalam Kerangka Negara Hukum

Pada masa lalu tentu negara tidak ada. Negara mulai muncul karena ada masa dan ada suatu tempat. Kemunculan Negara pada awal mulanya banyak memunculkan perdebatan karena pada saat itu yang terlihat adalah adanya pertentangan klas. Seiring berdirinya Negara maka lahirlah juga klas-klas dalam masyarakat. Dijaman dulu manusia hidup bergerombol. Bahkan dijaman purba, dijaman primitif belum ada Negara, yang ada hanyalah kekuatan bergerombol. Namun dalam perkembangannya, ada semacam kesepahaman bahwa relasi antar manusia diperlukan suatu pengaturan oleh sebuah badan yaitu Negara. Tujuan Negara adalah untuk mengatur agar tercipta kenyamanan, kepastian yang kemudian berujung pada kesejahteraan rakyat.

Pada hakekatnya negara adalah rakyat. Dan kuasa adalah milik rakyat. Pemerintah bekerja adalah untuk rakyat. Oleh karena itu, tujuan mendirikan negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya secara adil, tanpa adanya diskriminasi. Pendirian negara sebagai bentuk dari kesepakatan politik antar rakyat, yang didalamnya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang mengatur tentang hak dan kewajiban. Dalam

konteks inilah, maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat. Karena kewajiban negara adalah untuk mengabdi kepada kepentingan masyarakat dan kehendak rakyat. Bukan sebaliknya rakyat mengabdi kepada kepentingan penguasa negara. Karena jelas sekali bahwa dalam perspektif relasi ketatanegaraan dari Negara republik Indonesia yaitu inti daripada negara republik ini adalah rakyat. Kedaulatan ada di rakyat, negara adalah organ yang menjalankan mandat. Hanya sebatas mandat, tidak kurang dan tidak lebih.

Pada dasarnya harus dipahami bahwa kuasa atas negara merupakan sebagai rumusan kehidupan keseharian dari prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari republik[1]. Dengan pemahaman seperti ini, diharapkan mampu memperjelas makna relasi antara negara dengan rakyat. Konsep negara secara politik berhubungan langsung dengan tuntutan terhadap negara secara ekonomi, sosial, dan budaya. Sistem negara demokrasi hampir pasti menggambarkan negara yang dapat memberikan jawaban tentang kesejahteraan sosial bagi rakyatnya. Karena itu, Amartya Sen menyatakan bahwa kemiskinan terjadi bukan karena hilangnya upaya-upaya serius untuk mengatasinya tetapi karena kekurangan demokrasi. Sehingga negara yang memberi kesejahteraan bagi warganya adalah negara yang sukses berdemokrasi.

Dalam konteks teori, pernyataan di atas merupakan sebuah keniscayaan, namun dalam konteks praksis seringkali menjadi sesuatu yang jauh dari konsepsi yang sudah dibangun seperti di atas. Acapkali dalam implementasinya antara konsep dengan praktik selalu tidak sebangun.

A. *Welfare State Theory*

Teori *welfare state* secara maknawi adalah negara hukum kesejahteraan yang dijadikan sebagai *Grand Theory* analisis. Hal

---

[1] Sylvia Tiwon, 2006, *Negara adalah Kita*, Praksis-Prakarsa Rakyat.

ini sesuai dengan problematika yuridis yang berkorelasi dengan pengembangan konsep serta seputar diskursus tentang hukum kebijakan pelayanan publik. Disamping sebagai fondasi dasar dalam pembahasan buku ini, dalam konstitusi negara Indonesia juga menegaskan secara tersirat di dalammya tentang konsep negara hukum. Sejatinya konsep negara hukum kesejahteraan menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin tentang kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak dasar rakyat, yang salah satunya adalah hak rakyat atas pelayanan dan keterbukaan akses informasi terhadap publik.

Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, bahwa negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun dalam kepentingan politik. Hal ini tentu saja sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea IV yang menyebutkan: "...kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum....*" (cetak miring dari penulis). Dari landasan tersebut menegaskan adanya "kewajiban negara" dan "tugas pemerintah" untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini pula sejalan dengan ketentuan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang pada hakikatnya dibentuk dengan tujuan untuk memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk dapat mengakses dan mendapat pelayanan publik yang baik dan menyejahterakan sesuai dengan prinsip negara hukum kesejahteraan.

Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesa terhadap tipe negara hukum sebelumnya, yaitu konsep negara "penjaga malam" atau "*nachwachterstaat*". Dalam perkembangan negara sebagai "penjaga malam", muncul gejala kapitalisme di ranah perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan

terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya, timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan yang semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal. Kenyataan ini kemudian mendorong munculnya sebuah kesadaran baru mengenai pentingnya adanya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan ini. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu turut campur dalam mengatur sumber-sumber kemakmuran agar tidak dikuasai oleh segelintir orang.

Pada tahapan perkembangan selanjutnya, muncul pula aliran sosialisme yang sangat menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab munculnya kapitalisme yang menindas kepentingan rakyat miskin dan bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Oleh karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, kemudian muncul konsepsi baru tentang kenegaraan yang dimulai sejak permulaan abad ke-20 yakni konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Dengan kata lain, bahwa konsep negara hukum kesejahteraan ini muncul sebagai reaksi terhadap kegagalan konsep *Legal State* atau negara penjaga malam.

Menurut Ridwan HR.,[2] dikatakan bahwa konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga ketertiban atau keamanan masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggungjawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Lebih lanjut dikatakan bahwa ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding,* yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan

[2] Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Hlm, 11.

pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Sementara Spicker (1988) dalam E. Suharto,[3] menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah sebuah sistem kesejahteraan sosial yang dapat memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya). Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran, dan sebagainya.

Jimly Asshiddiqie,[4] menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.

Paham negara hukum pada abad ke-20 ini adalah merupakan sistem hukum yang berlaku[5] dari paham negara hukum klasik pada abad ke-19. Dalam pengertian klasik, kekuasaan negara dipahami sangat terbatas, yang hanya menjaga ketertiban dan keamanan. Negara tidak boleh memasuki pergaulan hidup masyarakat atau individu terlalu jauh karena

---

[3] E. Suharto, 2006, *Analisa Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, Hlm, 50.

[4] Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia*, Penerbit PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, Hlm, 223.

[5] W. Riawan Tjandra, mengatakan bahwa model Negara kesejahteraan dianggap sebagai sintesa dari sistem ekonomi pasar dan sistem ekonomi terpimpin yang terpatri dalam negara-negara Eropa Barat. Meski sistem pasar menjadi sebuah instrumen utama untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, sistem negara kesejahteraan tetap memfokuskan target-target sosial sebagai bagian terpenting intervensi pemerintah. Lihat dalam W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Hlm, 6.

dikhawatirkan akan mengurangi kebebasan dan kemerdekaan individu. Sedangkan pada abad yang ke-20, negara hukum terus mengalami sebuah perkembangan, penyelenggaraan negara telah mengalami perubahan, kegiatan negara telah menyebar untuk mengatur berbagai persoalan kehidupan masyarakat sehingga dari negara hukum klasik menjadi negara hukum kesejahteraan. Oleh karena itu, Lunshof (1989) dalam Agussalim Andi Gadjong,[6] mengemukakan unsur negara hukum abad ke-20, sebagai berikut:

1. adanya pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan peradilan;
2. bahwa penyusun pembentuk undang-undang secara demokratis;
3. adanya asas legalitas;
4. adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia.

Lebih lanjut Lunshof mengatakan, bahwa asas legalitas tetap menjadi unsur utama dalam konsep negara hukum kesejahteraan. Asas legalitas adalah asas yang turut menjamin asas-asas lainnya. Meskipun asas legalitas tetap dipertahankan, namun delegasi kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah adalah demi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pandangan Lunshof, bahwa ada unsur baru dalam negara hukum abad ke-20, yaitu adanya pengawasan terhadap kekuasaan pemerintah, pemberian wewenang kepada pemerintah dan adanya perlindungan hukum terhadap yang berkuasa.[7]

Dalam negara hukum kesejahteraan ini mencer-minkan bahwa tugas negara atau pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas, kemungkinan melanggar kepentingan rakyat oleh perangkat negara juga menjadi sangat besar. Untuk melaksanakan semua tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan,

---

[6] Agussalim Andi Gajong, 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bandung,Hlm, 31. Lihat juga dalam Lunshof, H.R., 1989, *Wèlzijn, Wèt, Wètgever*, WEJ. Tjeenk Willink, Zwolle, Hlm, 23.

[7] Agussalim Andi Gajong, 2007, *Op-Cit*, Hlm, 31.

yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dimana peraturannya belum ada. Maka, dalam hal demikian administrasi negara dipaksa bertindak cepat, tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang diserahi fungsi legislatif.

Karena demikian luasnya fungsi pemerintah dalam konteks negara hukum kesejahteraan ini, maka tentu saja semakin luas pula peranan hukum administrasi negara di dalamnya. Dengan demikian, maka dalam tipe negara hukum kesejahteraan ini, hukum administrasi negara mempunyai peranan yang sangat dominan didalam menyelenggarakan sistem pemerintahannya guna mewujudkan kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sangat wajar, apabila bertolak pada lahirnya konsep negara hukum kesejahteraan, dimana sebelumnya negara dianggap hanya sebagai *instrument of power,* kemudian beralih pada paradigma bahwa negara adalah sebagai "*agent of service*", dan timbullah konsep negara hukum kesejahteraan. Dalam konsep *welfare state* bahwa manusia dipandang tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva dan bahkan manusia bukanlah semata-mata merupakan alat kepentingan kolektiva akan tetapi juga untuk tujuan dirinya sendiri.

Oleh karena itu, sukar dibayangkan suatu negara modern dalam sistem penyelenggaraannya tanpa adanya hukum administrasi negara didalamnya. Menyunting pendapatnya W. Friedmann dalam Sunaryati Hartono,[8] menyebutkan bahwa dalam konsep negara hukum kesejahteraan dan perkembangan sosial telah mendesak perlunya diadakan pemikiran kembali mengenai adanya peradilan administrasi. Padahal dalam paradigma konsep negara sebelumnya (negara hukum liberal) pada mulanya sukar sekali menerima secara terbuka adanya peradilan administrasi sebagai perpanjangan tangan dari hukum

---

[8] Sunaryati Hartono,1977, *Makalah;* (dalam buku): Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Bina Cipta, Jakarta, Hlm, 35.

administrasi negara. Kenyataan ini dimaksudkan untuk menjamin jangan sampai terjadi tindakan sewenang-wenang dari negara atau penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan, maka menurut Stahl, bahwa dalam konteks negara hukum sebagaimana yang diajarkan oleh Imanuel Kant[9] kedua unsur pokok dari negara hukum itu perlu ditambah 2 (dua) unsur lagi. Adapun penambahan dari kedua unsur tersebut, yaitu:

1. Bahwa setiap tindakan harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu. Dalam hal ini negara baru dapat bertindak menyelenggarakan kepentingan rakyat kalau sudah ada undang-undang untuk tindakan tersebut;
2. Bahwa peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dan rakyat dengan persyaratan, peradilan tersebut harus tidak memihak dan pelaksanaannya harus dilakukan oleh ahli hukum dalam bidang tersebut.

Berdasarkan pada penjabaran mengenai konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare staat*) tersebut, maka dapat disimpulkan beberapa prinsip pokok yang terkandung dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare staat*), sebagai berikut: (1). Bahwa prinsip dalam negara hukum kesejahteraan, memandang tentang sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* sudah tidak relevan lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut kepentingan politis sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ-organ legislatif; (2). Bahwa peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat baik dibidang sosial, ekonomi, budaya, pendidikan, hukum, dan kepentingan lainnya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam negara hukum

[9] Menurut Imanuel Kant, bahwa dalam Negara hukum mempunyai 2 (dua) unsur pokok, yakni; (1) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.

kesejahteraan (*welfare staat*); (3). Bahwa *welfare staat* adalah merupakan negara hukum materiil yang mementingkan dan mengutamakan keadilan sosial dan bukan persamaan formil; (4). Bahwa dalam konsep *welfare staat*, hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial yang berarti adanya batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; (5). Bahwa dalam konsep *welfare staat*, menempatkan peran hukum publik semakin penting dan semakin mendesak keberadaan daripada hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya, hukum, pendidikan dan lain sebagainya.

B. *Separation of Power*

Teori pemisahan dan pembagian kekuasaan dijadikan sebagai *middle range theory* adalah untuk mendukung teori utama. Hal ini bertujuan bahwa hukum kebijakan pelayanan publik sebagai *icon* dari kekuasaan eksekutif yang menjalankan fungsi ketatanegaraan dalam suatu negara, memiliki peran yang sangat penting, mengingat hal tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan maka perlu untuk dibatasi dan dipisah. Oleh sebab itu, bentuk dan paradigma dari pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam ajarannya telah memperlihatkan corak yang beragam diberbagai negara. Bagaimanapun bentuk perwujudannya, tidak lepas dan merupakan perkembangan lebih lanjut dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dipelopori dua pemikir besar John Locke dan Montesquieu.

Berawal dari buku *Two Treaties on Civil Government* yang diterbitkan tahun 1660 Masehi, John Locke mengemukakan kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja yang mendapat dukungan teoritis dari beberapa ahli pikir pada waktu itu, antara lain Sir Robert Filmer melalui tulisannya *patriarcha*. John Locke sekaligus memberikan landasan pembenaran terhadap revolusi gemilang (*the glorious revolution*) tahun 1688, perebutan kekuasan

antara Kerajaan dan Parlemen Inggris yang pada akhirnya dimenangkan oleh Parlemen. John Locke adalah orang pertama yang menentang absolutisme raja-raja dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik terhadap raja. Beliau mendasarkan pendapatnya kepada "kondisi alami manusia dan kontrak sosial" yang melahirkan negara. Alasan manusia mengadakan kontrak sosial adalah untuk memelihara hak-hak alami manusia yaitu, hak untuk hidup, kemerdekaan dan hak milik (*presserve their lives, libertes and possessions*), yang melahirkan status politik.[10]

Dalam buku tersebut John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu (1) kekuasaan legislatif (*legislative power*), (2) kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan (3) kekuasaan federatif (*federative power*). Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.

Gagasan John Locke tersebut kemudian dimodifikasi oleh Montesquieu.[11] Kekuasan negara tersebut dibagi menjadi tiga badan kekuasaan, yang masing-masing mempunyai bidang pekerjaan sendiri, kekuasaan yang satu terpisah dengan kekuasaan yang lain. Maksudnya adalah kekuasaan dipisahkan (*separation des pouvoirs*) menjadi tiga bidang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*La puissance legislative*), kekuasaan yang membentuk undang-undang; kekuasaan eksekutif (*La puissance*

---

[10] Irfan Fachrudin. *Ibid.* Hlm.138.
[11] *Ibid.* Hlm. 139.

executive), kekuasaan yang melaksanakan undang-undang; kekuasaan yudikatif (*La puissance de juger*), kekuasaan yang manjalankan kekuasaan kehakiman, menjatuhkan hukuman atas kejahatan, dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antar para warga. Ajaran pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan trias politika. Ketiga kekuasaan tersebut menurut Montesquieu masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun alat perlengkapan yang melakukannya.[12]

Dalam teori John Locke[13] tidak ada kekuasan yudikatif, sebab kekuasaan yudikatif sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Berbeda dengan teori Montesquieu kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berdiri sendiri dan tidak terdapat kekuasan federatif karena kekuasaan federatif itu telah termasuk kedalam kekuasaan eksekutif. Montesqieue berpendapat bahwa untuk menjamin kebebasan politik warga negara, ketiga kekuasaan itu harus dipisahkan. Seperti yang ditulis Brewer Carias:

> "*According to Montesqieue, political liberty only existed in those states in which the power of the state, together with all corresponding function, was not in the hands of the same person or the same body of magistrates*"
>
> (menurut Montesquieu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara bersama-sama dengan fungsi yang berhubungan tidak berada pada orang yang sama atau badan yang sama).

Perlunya pemisahan kekuasaan dalam negara lebih jauh ditegaskan Montesqiueu sebagai berikut:

> *"When the legislative and executive power are unitedin the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty, because apprehensions may arise, lest the same*

---

[12] Ismail Suny. 1978. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Aksara Baru. Jakarta. hlm. 6.

[13] Irfan Fachrudin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung. hlm. 140.

monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute than a tyrannical manner. Again, there is no liberty if the judiciary power be not sparated from the legislative and executive".

(apabila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif menyatu dalam satu organ tangan atau badan, tidak ada kebebasan; karena timbul keprihatinan, kalau raja atau majelis akan melaksanakan hukum-hukum yang zalim, melaksanakan dengan cara yang zalim. Juga tidak ada kebebasan, jika kekuasaan peradilan tidak dipisahkan dari legislatif dan eksekutif).

Montesquieu tidak mengemukakan suatu rekomendasi untuk memberikan prioritas kedudukan diantara ketiga bidang kekuasaan itu dan menganggap ketiga wewenang itu berkedudukan sama, sehingga dapat bertindak saling mengekang (*mutual restrain*) sebagai salah satu bentuk pemeliharaan terhadap kebebasan politik. Berbeda dengan pandangan Montesquieu, John Locke memberikan kedudukan yang lebih tinggi pada kekuasaan legislatif yang dikenal dengan sebutan "supremasi kedudukan legislatif".

Berbeda dengan pendapat keduanya, Jean Jacques Rousseau yang membatasi fungsi negara kepada dua komponen yaitu pembuat undang-undang dan pelaksana undang-undang. Kedua fungsi itu sesuai dengan pendapat John Locke yaitu perlunya subordinasi lembaga yang menjalankan undang-undang terhadap lembaga yang membuat undang-undang.

Pemikiran dasar dari pembatasan dan pembagian kekuasaan bertolak dari anggapan bahwa pemegang tampuk kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Hal ini diungkapkan oleh Montesquieu seperti yang dikutip Faisal A. Rani[14] dalam Fachrudin yaitu:

---

[14] Irfan Fachrudin. *Ibid.* Op.Cit. hlm. 141. Lihat juga Faisal A. Rani. 2002. *Fungsi dan kedudukan Mahkamah Agung sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka sesuai dengan Paham Negara Hukum.* Disertasi Universitas Padjajaran. Bandung. hlm. 71.

"...it is an external experience that any man to who is given power tends to abuse it, he does so until he encounters limit... in order to avoid the abuse of power, step must be taken for power to limit power".

(adalah suatu pengalaman yang abadi bahwa orang yang diberi kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, ia melakukannya sampai ia berhadapan dengan batasan-batasan... Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah yang harus diambil adalah membatasi kekuasaan dengan kekuasaan).

Hal senada juga dikemukakan oleh seorang ahli sejarah berkebangsaan Inggris Lord Acton sebagaimana yang sudah dikemukakan sebelumnya: "*Power tends to corrupt, but absolute power absolutely*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).[15] Maurice Duverger mengemukakan bahwa pengertian pemisahan kekuasaan hendaknya dipahami secara luas, yaitu sebagai salah satu cara untuk membatasi kekuasaan penguasa, dengan membatasi kekuasaan dengan kekuasaan lain, maksudnya adalah untuk mencegah agar para penguasa jangan sampai menyalahgunakan kekuasaanya atau bertindak sewenang-wenang dan memperdalam cengkeraman totaliternya terhadap rakyat.

Anggapan bahwa kekuasaan selalu disalahgunakan tentu tidak sepenuhnya benar, catatan sejarah menunjukkan bahwa ada juga pemerintah yang tidak mempunyai lembaga kekuasaan pengawasan, tetapi pemerintahannya dapat berjalan dengan amat layak. Guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan memang sebaiknya diperhatikan anggapan yang demikian untuk menyusun mekanisme yang tepat menghadapi kemungkinan keadaan yang paling buruk.

Ada beberapa ukuran yang dikemukakan oleh para sarjana dalam menentukan ada atau tidaknya pemisahan

[15] *Ibid.* hlm. 142-143.

kekuasaan Wade & Bredly menggunakan tiga kriteria masalah yang dapat dipakai sebagai indikasi ada tidaknya *trias politica* di dalam suatu negara:[16]

> *"(a) that the same person should not from part of more than one of the three organs of government; (b) that one organ of governmentshould not control or interfere white the exercice of it function by anither organ, e.g. that the Judiciary should be independent of the Executive or that Ministers should not be responsible to Parliament; (c) that one organ of government should not exercice the functions of another e.g. that the Minister should not have legislative power".*

> "(a) bahwa orang yang sama bukan bagian lebih dari satu diantara ketiga lembaga pemerintah; (b) bahwa satu lembaga pemerintah janganlah mengendalikan atau mencampuri fungsi-fungsinya pelaksanaan lembaga lain, misalnya bahwa lembaga yudikatif harus terlepas dari eksekutif atau bahwa menteri-menteri tidak perlu bertanggung jawab kepada parlemen; (c) bahwa satu lembaga pemerintahan janganlah menjalankan fungsi lembaga pemerintahan lainnya, misalnya bahwa para menteri janganlah memiliki kekuasaan legislatif".

Sedangkan Ismail Suny mengembangkan isu diatas menjadi enam persoalan yaitu: (1) apakah orang atau badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif dan eksekutif; (2) apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif atau badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif; (3) apakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif atau badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif; (4) apakah orang atau badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan pengadilan dan badan eksekutif atau badan pengadilan dan badan legislatif; (5) apakah eksekutif atau legislatif mengontrol

---

[16] *Ibid*. Hlm. 143.

atau mempengaruhi eksekutif atau legislatif; (6) apakah eksekutif dan yudikatif atau legislatif dan yudikatif melaksanakan fungsi badan yudikatif.[17]

Goffrey Marshal mengemukakan pengertian pemisahan kekuasaan dari aspek yang tidak jauh berbeda dengan Wade & Bredley dan Ismail Suny, yaitu;

> *"(1)The differentiation of the consepts "legislative" "executive" "judikative"; (2) the legal incompatability of office-holding as between member of one branch of government and those of another, weiht or without physical sparation of persons; (3) the isolation, immunity, or independence of one branch of the government from the actions or interference of anither; (4)the checking and balancing of the branch of the government of the actions of another; (5) the coordinate status and lack of accountability of one branch to another".*
>
> "(1) diferensiasi konsep legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (2) tidak dapat dipersatukan jabatan dari pemegang jabatan seperti antara para anggota satu cabang pemerintahan dan cabang pemerintahan lainnya, dengan atau tanpa pemisahan fisik orang-orang; (3) isolasi, kekebalan, atau kebebasan satu cabang pemerintahan lainya; (4) pengecekan dan pengimbangan dari cabang pemerintahan lainnya; (5) status koordinat dan kurangnya tanggung jawab satu cabang terhadap cabang lainnya".

Bertolak dari pendapat Goffey Marshal, Wade & Bredley dan Ismail Suny yang paling relevan menurut penulis adalah persoalan pemisahan atau hubungan antara kekuasaan negara: (a) apakah organ atau orang yang merupakan bagian dari badan kekuasaan merupakan bagian dari badan kekuasaan lain (hubungan organik); (b) apakah satu badan kekuasaan

---

[17] *Ibid.* hlm. 143. Lihat juga dalam Kusnardi, Moh. & Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengatar Hukum Tata Negara Indonesia.* Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Jakarta. hlm. 64-65.

melaksanakan fungsi badan kekuasaan lain (hubungan fungsional); (c) dan apakah suatu badan kekuasaan mengontrol badan-badan kekuasaan lain (hubungan pengawasan).

Sebelum memaparkan sejauh mana ajaran pemisahan kekuasaan dilaksanakan di Indonesia, untuk memberi gambaran yang utuh bagaimana ajaran ini di dalam kenyataan, dapat dicermati pelaksanaannya dalam ketatanegaraan Inggris dan Amerika Serikat. Alasan memilih kedua negara tersebut adalah, Inggris dipandang Montesquieu sebagai tempat pertama ajaran ini diimplementasikan. Sedang Amerika Serikat, negara yang menyatakan diri dan dianggap sebagai yang paling konsisten menerapkan ajaran *trias politica*. Hubungan yang dianggap penting dari bagian kekuasaan itu adalah hubungan timbal balik antara: (1) badan kekuasaan legislatif dan badan kekuasaan eksekutif; (2) badan kekuasaan yudisial dengan badan kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Mohammad Yamin sejak awal beliau tidak menamakan konsepnya dengan *trias politica*, karena badan-badan kekuasaan Negara Indonesia lebih dari tiga. Beliau berpendapat bahwa pembagian kekuasaan pemerintah Indonesia sebaiknya disalin dengan kata Inggris *division of power*, dan tidak dengan *trias politika*. Juga kurang tepat atau sempurna jika disalin dengan *separation of power*, karena dengan memisahkan kekuasaan tidak lenyap hubungan antara badan-badan ketatanegaraan di pusat pemerintahan.

Ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*devision of power*) bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing. Dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan kekuasaan di satu tangan (*absolut*) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan sewenang-wenang, serta tujuan akan pemerintahan yang baik dapat

terealisasikan.[18] Dalam praktek ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain tidak praktis, pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Teori pemisahan dan pembagaian kekuasaan sangat erat kaitannya dengan teori negara hukum kesejahteraan, disamping pembagian dan pemisahan kekuasaan merupakan salah satu unsur penting negara hukum. Oleh sebab itu, pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam satu negara hukum perlu dan harus diatur secara tegas melalui aturan hukum atau dalam aturan ketentuan konstitusi. Untuk menjamin adanya kepastian hukum maka keberadaan pemisahan dan pembagian kekuasaan adalah mutlak, hal ini bertujuan untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah dan agar dapat dicegah. Dengan kata lain adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan harapannya untuk melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara serta sejalan dengan paham demokrasi konstitusional.

C. *Democracy Social Theory*

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk

---

[18] Bagir Manan. *Op.Cit.* h. 9. Lihat juga Jimly, Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II.* Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 15. istilah pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori trias polotica atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montequieu, harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh lembaga yudikatif. Sehingga pada intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ.

dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Hampir semua negara di dunian menyakini demokrasi sebagai "tolok ukur tak terbantah dari ke absahan politik." Keyakinan bahwa kehendak rakyat adalah dasar utama kewenangan pemerintah menjadi basis bagi tegak kokohnya sistem politik demokrasi. Tidak ada negara yang ingin dikatakan sebagai negara yang tidak demokratis atau negara otoriter.

Secara ideal demokrasi seharusnya menjadi acuan kehidupan kebangsaan di level manapun, baik dalam tingkat masyarakat maupun pemerintah. Demokratisasi dalam ide, perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan publik di tingkat lokal akan menjadi representasi sejauh mana tingkat dan kualifikasi demokrasi pada pemerintah dijalankan. Sejauh mana pemerintah membuka ruang partisipasi publik, sejauh mana gagasan diolah bersama dan implementasi kebijakan diawasi oleh masyarakat, merupakan serangkaian dari proses demokratisasi itu sendiri.

Kebijakan publik tidak lain merupakan aktivitas pemerintah yang pada akhirnya berujung pada bagaimana publik menjalankan kehidupannya sehari-hari. Secara spesifik, demokratisasi di aras kebijakan publik merupakan tuntutan yang sudah tak bisa ditolak, mengingat serangkaian proses demokrasi secara umum. Kebijakan desentralisasi, reformasi birokrasi, peran serta masyarakat, pemberdayaan legislatif dan seterusnya merupakan langkah-langkah penting untuk mewujudkan demokrasi.

Bagaimanapun demokrasi harus kembali pada masyarakat. Demokrasi mempersyaratkan keterlibatan aktif masyarakat warga untuk menentukan keadaan kehidupan yang sesuai dengan pilihan-pilihannya. Karena demikian, tidak dapat dimungkinkan sama sekali jika kebijakan publik dalam perpektif desentralisasi tidak memuat nilai-nilai luhur demokrasi. Tidak ada ruang dan alasan yang bisa dibenarkan dalam perspektif apapun, jika kebijakan publik yang direncanakan, dirumuskan, dan diimplementasikan tanpa mengikutsertakan pertimbangan masyarakat warga.

Di titik inilah persisnya kebijakan publik harus dirancang secara demokratis. Setelah itu, kebijakan publik juga harus diterapkan secara demokratis dan dievaluasi bersama secara demokratis pula, untuk menghasilkan rumusan baru kebijakan yang lebih sesuai dengan zaman, tuntutan, kebutuhan dan konteks di mana masyarakat berkehidupan.

Dengan demikian demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang mengindikasikan adanya peran rakyat dalam jalannya pemerintahan, dan mengutamakan kepentingan umum. Dalam demokrasi rakyat merupakan penentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Gagasan demokrasi lahir atas dasar ketidakpuasan rakyat terhadap sistem pemerintahan yang liberalisme dan utilitarianisme. Unsur-unsur budaya demokrasi yang meliputi: kebebasan; persamaan, solidaritas; toleransi; menghormati kejujuran; menghormati penalaran; dan keadaban.

BAGIAN III

Dinamika Hukum, Kebijakan dan Pelayanan Publik di Indonesia

A. Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan serta menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) saat ini, telah menjadi isu besar di negeri ini. Hampir setiap orang dalam berbagai kesempatan selalu menyampaikan tentang isu-isu yang berkaitan dengan pelayanan publik sebagai suatu keharusan yang disediakan oleh negara. Disamping itu, dalam kovenan deklarasi umum hak asasi manusia (DUHAM) juga disebutkan bahwa ada jaminan bagi hak-hak warga negara, seperti *social security* maupun *social protection.*

Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Munculnya semangat perubahan yang cukup kuat dalam penyelenggaran pemerintahan saat ini, telah sedikit memberikan titik terang akan adanya perbaikan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan. Mulai bergesernya paradigma *state oriented* kepada *public oriented* telah sedikit memberikan harapan bagi berjalannya perubahan. Meskipun perubahan yang terjadi tidak lepas dari adanya tekanan publik (*public pressure*) yang cukup serius bagi pemerintah untuk segera melakukan rekonstruksi paradigma dalam mengelola dan menjalankan pemerintahan termasuk dalam penyediaan-penyediaan pelayanan publik.

Jika semangat dan tekanan publik tidak dapat dikelola dengan baik oleh para aparat penyelenggara negara maka hal ini dikhawatirkan akan terjadi proses demoralisasi terhadap para penyelenggara negara. Karena, saat ini banyak sekali fakta yang terjadi dimana pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah selalu tidak memuaskan, bahkan cenderung selalu diskriminatif dan dengan tampilan wajah yang buruk. Padahal adanya pemerintah melalui birokrasi yang ada adalah untuk melayani rakyat bukan melayani diri sendiri, kolega, kelompok (golongan) atau atasan maupun penguasa. Menurut Ryaas Rasyid, dalam Agus Prianto, bahwa pegawai negeri (pemerintah-birokrasi) diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat bisa mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi tujuan bersama.[1]

Negara melalui pemerintah yang bertindak sebagai pemangku kebijakan tentu harus bertanggungjawab kepada rakyat dalam memenuhi serta menjalankan pemerintahan. Dalam konstitusi disebutkan bahwa negara berkewajiban menyediakan kebutuhan dasar rakyat. Kebutuhan dasar misalnya seperti pendidikan, kesehatan maupun identitas diri sebagai warga

---

[1] Agus Prianto. 2006. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang, In-TRANS.

negara harus dijamin adanya oleh negara. Dengan demikian, jaminan mendapatkan pelayanan dasar sudah dijamin oleh undang-undang sehingga tidak ada alasan bagi negara untuk tidak memberikan pelayanan secara maksimal apalagi tidak menjalankan amanat konstitusi yang ada.

Dalam kenyataannya yang selama ini terjadi antara adanya semangat untuk melakukan perubahan dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance)* dengan fakta dilapangan (mayoritas) hampir selalu paradok, yaitu banyak fakta menunjukkan jeleknya pelayanan yang diberikan oleh institusi-institusi negara/ pemerintahan. Satu contoh misalnya tentang hak atas pendidikan (*the right to education*) banyak yang tidak terpenuhi dan menimbulkan masalah yaitu tidak terpenuhinya akses terhadap sekolah, tenaga pengajar dan fasilitas pendidikan formal dan non formal. Banyak anak putus sekolah dan menjadi pekerja anak. Disamping itu biaya pendidikan yang sangat mahal (fungsi sosialnya hilang dan fungsi bisnisnya yang mengemuka) dan banyak persoalan dengan kualitas pendidikannya. Di bidang kesehatan juga hampir sama. Hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik sangat sulit, termasuk hak atas lingkungan hidup yang sehat (*the right to the highest attainable standard of health and the right to healthy environment*). Masalah-masalah dikesehatan misalnya yang muncul seperti tidak terpenuhinya akses terhadap fasilitas rumah sakit/puskesmas, tenaga medis dan obat-obatan termasuk pelayanan kesehatan, harga obat-obatan yang mahal dan kualitasnya sering dipertanyakan. Selain itu, sering terjadi gizi buruk dan pencemaran lingkungan.[2]

Kini, pelayanan publik yang diberikan pemerintah cenderung kalah bersaing dengan pihak swasta. Swasta dari segi pelayanan lebih memberikan kepuasan kepada konsumennya. Sayangnya, pelayanan swasta cenderung lebih mahal dibandingkan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Orang-orang yang memiliki uang lebih akan cenderung memilih

---

[2] A. Patra M. Zen, 2005, *Tak ada Hak Asasi Yang Diberi*, YLBHI-CIDA, Jakarta.

pelayanan yang diberikan oleh swasta. Orang-orang menengah ke atas tersebut memiliki kemampuan untuk membayar, namun bagaimana dengan orang-orang yang tidak banyak mempunyai modal sosial dan modal ekonomi untuk memenuhinya? Bahkan mereka tidak memiliki kemampuan untuk memilih karena ada keterbatasan yang melekat pada dirinya. Masyarakat menengah ke bawah mau tidak mau mereka harus bisa menerima apa saja yang diberikan oleh pemerintah itupun seringkali mereka masih dikenai biaya. Proyek kesehatan untuk orang miskin selalu banyak menimbulkan masalah, kalau tidak salah sasaran, akses untuk mendapatkannya sangat susah dan berbelit-belit. Demikian juga dengan proyek sekolah gratis, biaya operasional sekolah (BOS) juga mengalami hal yang sama, kalau tidak salah sasaran akses mendapatkannya juga sangat susah. Padahal, kalau kita melihat pedomannya baik untuk proyek kesehatan maupun pendidikan sudah sangat gamblang dan jelas, namun dalam pelaksanaannya selalu mengalami persoalan. Persoalan-persoalan pelayanan publik seperti ini, penanganan dan penyelesaiannya selalu tidak pasti bahkan cenderung dibiarkan, sehingga menimbulkan masalah baru. Kondisi ini semakin menjelaskan bahwa implementasi pelayanan belum sebangun dengan semangat perubahan yang diinginkan oleh publik.

Pelayanan publik yang baik bisa ditandai dengan adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsif, adanya kejelasan pelayanan, kepastian waktu, serta efisiensi pelayanan. Transparansi bisa ditandai dengan adanya kejelasan semua pelayanan, mulai dari biaya, waktu serta prosedur akses pelayanan. Akuntabilatas, setiap pelayanan maupun kinerja dari pelayanan publik bisa dipertanggungjawabkan kepada konsumen. Responsif, pemberi layanan harus mampu mendekatkan diri dengan para konsumen selaku penggunan layanan, sehingga penyedia layanan mampu melakukan identifikasi segala kebutuhan penggunan layanan. Kejelasan pelayanan yang dimaksud adalah prosedur administrasinya jelas, unit-unit yang berwenang, serta ada rincian biayanya jelas. Kejelasan waktu, berapa lama waktu untuk mengurus harus jelas, agar penerima layanan tidak menunggu

sambil berharap-harap cemas. Efisiensi dimaksudkan adalah pelayanan yang diberikan murah serta tidak terjadi pemborosan sumber daya. Situasi ini cukup agak berbeda dengan pelayanan yang dikelola oleh swasta. Agus Sudrajat, dalam hasil surveinya menyebutkan "...Pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah daerah belum memuaskan masyarakat, kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Norman Flyn (1990) mengemukakan bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara herarkhis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful,* dan *under performing*."[3]

Bila kita perhatikan pelayanan yang ada saat ini ternyata belum sepenuhnya memenuhi beberapa unsur-unsur di atas. Banyak pelayanan yang belum responsif, efisien, transparan, jangka waktu pelayanan tidak jelas, serta biaya yang berbeda-beda bagi setiap warga dan akuntabel. Demikian halnya pelayanan publik di Kota Malang, palayanan publik masih dinilai buram. Hal tersebut dipertegas oleh hasil survei yang dilakukan oleh Malang Corruption Watch tahun 2007 dan 2008, dari hasil survei tersebut ternyata masyarakat tidak dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan terutama mengenai pelayanan publik. Kebijakan yang dibuat lebih bersifat *top-down*, dan hanya didesain oleh penyedia layanan. Sehingga kebijakan yang dibuat cenderung tidak partisipatif, dan responsif. Kebijakan yang tidak responsif cenderung tidak pernah menanyakan keinginan, kebutuhan maupun keluhan dari masyarakat sebagai pengguna layanan. Akibatnya kebijakan yang dibuat pada akhirnya tidak bisa tepat sasaran dan tidak sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan rakyat. Pertanggungjawabanpun hanya dilakukan kepada atasannya, sementara kepada masyarakat tidak ada.

---

[3] Dikutip dari Agus Sudrajat, *Membangun Model Peayanan Publik Yang dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat*, Good Governance and Anti Corruption Indonesia. (online) www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2000/09/06/0078

Pada dasarnya pelayanan publik adalah sangat sederhana, variabel pentingnya hanya ada pada pemberi dan penerima layanan, namun kemudian menjadi rumit tatkala menyangkut pada aspek penilaian tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Karena pemberi layanan dilakukan oleh negara (pemerintah-birokrasi) maka dibutuhkan beberapa prasyarat penting yang harus dilalui oleh pemberi layanan, sebelum produk layanan diberikan kepada masyarakat. Prasyarat tersebut adalah pertama, adanya proses politik yang harus dilakukan oleh pemberi layanan agar betul-betul mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Medianya bisa bermacam-macam, misalnya melalui kesepakatan warga, musyawarah perencanaan pembangunan, dengar pendapat dan lain sebagainya. Kedua, adanya regulasi yang berbentuk produk hukum untuk menjamin adanya kepastian dalam pola relasi antara penerima layanan dengan pemberi layanan.

Pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung "berjalan di tempat" sedangkan implikasinya sangatlah luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini agar bisa segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan, bahkan akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meski kerapkali tidak sesuai dengan tuntutan. Buruknya pelayanan publik di Indonesia sering menjadi variabel yang dominan dalam memengaruhi tingkat penurunan investasi yang kemudian dapat berakibat pada pemutusan hubungan. Sayangnya, perbaikan-perbaikan pelayanan publik dalam berbagai studi yang dilakukan tidaklah berjalan linier dengan reformasi yang dilakukan dalam berbagai sektor, sehingga

pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat menolong bangsa ini keluar dari berbagai krisis ekonomi belum terwujud.[4]

Dalam menjalankan fungsinya hukum memerlukan berbagai perangkat agar memiliki kinerja yang baik. Salah satu kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah hukum lainnya adalah bahwa hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa. Artinya apabila azas dan kaidah hukum dituangkan dalam kedalam sebuah peraturan perundangan, maka setiap elemen diharuskan melaksankannya.[5]

Sedangkan Mahfud MD mengatakan lemahnya penegakan hukum disebabkan pula oleh budaya hukum di negeri ini yang dinilai tidak kondusif bagi pembangunan sistem hukum yang diinginkan. Budaya hukum yang diartikan sebagai sikap masyarakat terhadap hukumdan sistem hukum yang mencakup kepercayaan nilai, ide dan harapan-harapan masyarakat terhadaphukum yang dinilai tidak kondusif bagi pembangunan negara cenderung elistis dan korup.[6]

Dengan demikian maka dapat dipahami bahwasannya peningkatan terhadap pelayanan publik tidak akan terlepas dari konsep penegakan hukum. Hal tersebut dapat dilihat dari penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak terlepas dari unsur-unsur dalam penegakan hukum, seperti yang dijelaskan Junairso Ridwan ada beberapa hal terpenting dalam upaya mendukung peningkatan pelayanan publik, diantaranya: [7]

1. Faktor hukum

Hukum akan mudah ditegakkan, jika aturan atau undang-undangnya sebagai sumber hukum mendukung untuk terciptanya penegakan hukum. Artinya peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanaan publik.

---

[4] http://hardiyansyah-ahmad.blogspot.com// *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik pada Era Otonomi Daerah*// diakses 02 desember 2010

[5] Junairso Ridwan, 2003, *Hukum Adminstrasi Negara*, hlm. 21

[6] Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, hlm. 44

[7] Junairso Ridwan, op.cit. hlm. 22-24

2. Faktor Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik. Oleh karena aparat pemeritah merupakan unsur yang bekerja didalam praktik untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Maka, secara sosiologis aparat pemerintah mempunyai kedudukan atau peranan dalam terciptanya suatu pelayanan publik yang maksimal.

3. Faktor Sarana.

Penyelengaraan pelayanan publik tidak akan berlangsung dengan lancar dan tertib (baik) jika tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukungnya. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

4. Faktor Masyarakat

Pada intinya penyelengaraan pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat, dan oleh karenanya masyarakatlah yang memerlukan berbagai pelayanan dari pemerintah sebagai penguasa pemerintahan. Oleh karena itu jika dipandang dari sudut pandang tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi terciptanya penyelengaraan pelayanan publik yang baik. Artinya, masyarakat harus mendukung terhadap kegiatan peningkatan pelayanan publik yang diaktualisasikan melalui kesadaran hukum.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat. Jika melihat dari sistem sosial budaya, negara Indonesia sendiri memiliki masyarakat yang majemuk dengan berbagai karakteristik. Faktor kebudayaan dalam terciptanya penyelengaraan pelayanan yang baik pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak dan buruk.

Meningkatnya kualitas pelayanan publik, sangat dipengaruhi oleh kepedulian dan komitmen top pimpinan/top manajer dan aparat penyelenggara untuk menyelenggarakan kepemerintahan yang baik.[8]

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah:[9]

1. Isi (*content*) kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.
2. Implementator dan kelompok target. Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (implementator) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.
3. Lingkungan. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan

---

[8] http://hardiyansyah-ahmad.blogspot.com//Artikel Pelayanan Publik// diakses 03 desember 2010

[9] http://hykurniawan.wordpress.com/2009/07/30/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-keberhasilan-implementasi-kebijakan//03 desember 2010.

diimplementasikan juga akan memengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan

Upaya perbaikan pelayanan publik yang dijamin melalui regulasi ditingkat nasional hingga saat ini masih belum ada, selain hanya setingkat keputusan menteri. Sehingga hal ini jelas menimbulkan persepsi bahwa pemerintah Indonesia, belum serius dalam melakukan reformasi dibidang pelayanan publik. Bukti ketidakseriusan pemerintah dapat dilihat dari tidak dimasukkannya agenda perbaikan pelayanan publik dalam prioritas perencanaan pembangunan, baik melalui musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) maupun kebijakan strategis secara politik yang ditetapkan oleh institusi-institusi pemerintahan. Hingga saat ini, perbaikan pelayanan publik masih hanya dijadikan alat dan media kampanye bagi pemerintah atau bahkan hanya dijadikan komoditas politik tatkala memasuki masa-masa pemilihan kepala daerah (Pilkada). Satu contoh, ketika momen pilkada di Malang, Jawa Timur, kampanye tentang pendidikan yang gratis untuk masyarakat pada usia sekolah dasar, ternyata hingga saat ini tidak pernah terwujud, malah yang terjadi adalah sebaliknya yaitu, adanya komersialisasi pendidikan dasar melalui modus sumbangan, infaq, iuran dan istilah yang sejenisnya, seperti terlihat dalam tabel dibawah ini.

Ragam pungutan di sekolah-sekolah se-Malang

No	Pungutan	No	Pungutan
1	Uang pendaftaran masuk sekolah	11	Uang infak
2	Uang SPP/komite	12	Uang foto copy
3	Uang OSIS	13	Uang perpustakaan
4	Uang ekstrakulikuler	14	Uang bangunan
5	Uang ujian	15	Uang LKS dan buku paket
6	Uang daftar ulang	16	Bantuan Insidental
7	Uang study tour	17	Uang foto
8	Uang les	18	Uang perpisahan
9	Buku ajar	19	Pergantian kepala sekolah
10	Uang paguyuban	20	Uang seragam

Sumber : diolah dari hasil survei Malang Corruption Watch dan dari berbagai sumber.

Adapun indikator kualitas palayanan publik menurut konsumen memiliki lima dimensi, yaitu (1). *Tangible*: Kualitas pelayaanan yang terukur secara fisik berupa sarana perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi, dan sebagainya; (2). *reliability*: kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya; (3). *responsive*: kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan yang cepat, tepat serta tanggap terhadap keinginan masyarakat/ konsumen/pelanggan; (4). *assurance*: kemampuan, keramahan, dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat /konsumen/ pelanggan; (5). *empathy*: sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan.[10]

Dalam praktiknya pelayanan publik di berbagai daerah di Indonesia, banyak muncul kasus seperti tidak adanya standar dan ketidakpastian biaya serta waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Para pengguna jasa yang sering tidak sanggup menghadapi ketidakpastian cenderung

[10] Amy Y.S Rahayu, 1997. "Fenomena Sektor Publik Dan Era Service Quality" dalam *Bisnis Birokrasi* No. 1/vol.III/April/1997.

memilih membayar biaya yang lebih tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk memperoleh kepastian waktu dan kualitas pelayanan. Sebaliknya, para penyelenggara pelayanan memanfaatkan situasi ini untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadinya. Peristiwa tesebut dianggap sebagai sesuatu yang *lumrah* bagi sebagian masyarakat kita. Pengguna layanan memberikan '*salam tempel*' kepada pemberi layanan sebagai uang pelicin agar urusan/ permasalahannya cepat terselesaikan. Sedangkan pengguna layanan menerima 'salam tempel' tersebut sebagai ucapan terima kasih dari pengguna layanan.

Peristiwa di atas sebenarnya bisa diminimalisir apabila ada aturan yang jelas tentang hak dan kewajiban antara pemberi layanan dan penerima layanan. Sayangnya, sejauh ini tidak ada UU dan Perda yang jelas mengatur secara seimbang antara hak dan kewajiban dari pemberi layanan dan pengguna pelayanan publik. UU dan Perda dalam penyelenggaraan pelayanan publik hanya mengatur kewajiban pengguna jasa, terutama yang berkaitan dengan restribusi dan pajak tanpa memberikan perlindungan yang memadai mengenai hak-haknya, apalagi memberikan jaminan sosial ataupun yang berbentuk *social safety*. Ironisnya lagi peraturan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini tidak pernah mengatur tentang kewajiban penyelenggara apabila mereka gagal memenuhi kewajibannya, selain hanya kewajiban administratif saja. Kondisi semacam ini membuat rezim pelayanan bisa memperlakukan warga pengguna jasa sekehendaknya sendiri dan menjadi penyebab dari ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan.[11] Faktor lain yang menjadi penyebab buruknya kinerja pelayanan publik adalah kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik. Selama ini suatu birokrasi pelayanan publik sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk secara sendirian menyelesaikan proses pelayanan publik di lembaganya.[12] Berikut bisa dilihat perbandingan indikator pelayanan publik.

---

[11] Agus Dwiyanto dkk, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

[12] Ibid.

Perbandingan Indikator Pelayanan Publik

Pakar	Indikator	
	Berorientasi Hasil	Berorientasi Proses
McDonald & Lawton (1997)	• *efficiency* • *effectiveness*	
Salim & Woodward (1992)	• *economy* • *efficiency* • *effectiveness* • *equity*	
Lenvinne (1990)		• *responsiivitas* • *responsibilitas* • *akuntabilitas*
Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990)	• *tangibles*	• reliability • responsiveness • *empathy*
Gibson, Ivancevich & Donnelly (1990)	• kepuasan • efesiensi • produksi	• perkembangan • keadaptasian • kelangsungan hidup
UU No. 25 tahun 2009 standar pelayanan publik	• waktu penyelesaian • biaya pelayanan • produk pelayanan	• prosedur pelayanan • sarana dan prasarana • kompetensi petugas pemberi layanan
UU No. 25 tahun 2009 Asas Pelayanan Publik		• transparansi • akuntabilitas • kondisional • partisipatif • kesamaan hak
UU No. 25 tahun 2009 Prinsip Pelayanan Publik		• kesederhanaan • kejelasan • keterbukaan • tanggungjawab • kelengkapan sarana-prasarana • kedisiplinan, kesopanan dan keramahan • kemudahan akses

Sumber: Diadopsi dari Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2005 dan diolah dari berbagai sumber[13]

[13] Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogjakarta.

Keberlangsungan proses demokrasi saat ini seharusnya menjadi pembelajaran bagi birokrasi serta masyarakat. Para birokrat seharusnya mau membenahi dan membuka paradigma birokrasi yang berjalan mulai jaman kerajaan, penjajah sampai sekarang. Birokrasi seharusnya sudah berubah yang semula seolah-olah berlagak sebagai raja yang harus selalu dilayani, maka saat ini harusnya sudah berubah menjadi pelayan atau abdi masyarakat. Konsep feodal dalam birokrasi seharusnya sudah mulai ditinggalkan. Birokrasi harus membuka diri, tidak lagi angkuh dan tidak dapat tersentuh oleh orang-orang di luar birokrasi.

Untuk melaksanakan perubahan paradigma tersebut maka harus ada *political will* dari birokrasi. Kemauan politik ini, posisinya cukup esensial bagi terjadinya proses perubahan serta dapat memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap kualitias pelayanan publik. Selama ini kasus-kasus pelayanan publik yang muncul masih menghiasi pemberitaan di media massa baik cetak maupun elektronik. Dari rekaman media yang seringkali memberitakan pelayanan publik dapat ditemukan dalam banyak kasus di daerah-daerah yang selalu menunjukkan adanya pelayanan publik yang kurang baik bahkan buruk. Sebagai ilustrasi dari berbagai kasus pelayanan publik yang ada, misalnya, di Jawa Timur. Berdasarkan rekaman pemberitaan yang dilakukan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya selama satu tahun, telah terjadi 1.843 pelanggaran terhadap hak untuk mendapatkan pelayanan umum atas dasar persyaratan dan persamaan umum (periode Juli 2003 – Juni 2004). Jumlah itu baru yang terekam dalam berita media massa.[14] Kasus yang kerapkali terjadi di Jawa Timur, misalnya masalah pengurusan KTP yang tidak sesuai dengan harga yang tertera, pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tugas-tugas PNS. Keluhan masyarakat

---

[14] Lihat Tulisan Opini Anton Novenanto, peneliti Pusham UBAYA "*Birokrasi dan Politik Pemda*" di Harian Kompas Edisi Jawa Timur 09 Maret 2006, hlm. D

mengenai kinerja administrasi negara menunjukkan bahwa institusi ini belum bisa menjalankan fungsinya secara baik.

Memang ada beberapa daerah yang menunjukkan kemauan untuk melakukan perbaikan, namun secara umum masih didominasi oleh pelayanan yang diberikan atau yang disediakan masih banyak yang berada di bawah standar, untuk tidak dikatakan sebagai pelayanan yang jelek sekali. Melihat fakta-fakta seperti ini, maka praktik pelayanan publik dapat dikategorikan sebagai berikut ; *pertama*, pelayanannya buruk. *Kedua*, pelayanannya tidak maksimal atau optimal. *Ketiga*, pelayanannya cukup. *Keempat*, pelayanannya sudah memadai. Memang ada beberapa contoh daerah-daerah yang mulai meletakkan dasar-dasar perbaikan pelayanan publik meskipun masih didasari oleh program yang sifatnya "respon politik" yaitu program perbaikan pelayanan publik masih selalu dikaitkan dengan kepentingan politik dan kekuasaan, atau seringkali dijadikan instrumen untuk mempertahankan kekuasaan, terutama menjelang pemilihan kepala daerah (pilkada) bukan dipandang sebagai pemenuhan hak dasar yang harus disediakan oleh negara sebagai bentuk pelaksanaan kewajiban negara.

Kategori pertama	Kategori kedua	Kategori ketiga	Kategori Keempat
Pelayanan buruk	Pelayanan tidak maksimal/optimal	Pelayanan cukup	Pelayanan sudah memadai

Beberapa daerah yang sudah mulai melakukan perbaikan misalnya seperti Kabupaten Jembrana di Provinsi Bali, yaitu melaksanakan pemberian asuransi kesehatan dan pendidikan gratis bagi rakyatnya. Sedangkan di Kabupaten Sragen di Provinsi Jawa Tengah, yaitu melakukan reformasi di bidang pelayanan administrasi terpadu sedangkan di Kota Blitar di Provinsi Jawa Timur, yaitu melaksanakan pelayanan kesehatan di Puskesmas yang berbasis pada kontrak pelayanan

dengan masyarakat (*citizen's charter*).

Dari pengalaman yang dilakukan oleh beberapa daerah yang telah melakukan semangat perubahan dalam paradigma pelayanan publik, maka kini perubahan tersebut harus pula diikuti dengan adanya regulasi sebagai instrumen untuk memastikan pelayanan publik berjalan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan menjadikan sebagai perlindungan sosial dan keadilan sosial. Salah satu instrumen yang dapat dipakai dalam hal ini misalnya diperlukan adanya Standar Pelayanan (SP), paling tidak dengan adanya SP, hal-hal yang sifatnya mendasar yang memang menjadi kebutuhan masyarakat akan terpenuhi oleh adanya SP. Tentu akan lebih baik jika dalam proses pembuatan SP masyarakat dilibatkan tidak seperti dijaman dulu yang sifatnya *top down*. Jika hal ini terjadi, paling tidak sedikit dari konsepsi demokrasi sosial sebagai implikasi dari pilihan konstitusi yang jelas-jelas berwatak *welfare state* akan terlihat.

Dengan SP, akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Harus dibedakan antara pemahaman tentang SP dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan faktor pendukung untuk mencapai SP.[15] Secara garis besar, arti penting SP bagi daerah adalah: *pertama*, SP dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik. *Kedua*, SP dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. *Ketiga*, adanya SP akan memperjelas tugas pokok pemerintah daerah dan akan merangsang terjadinya *check and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga DPRD. *Keempat*, adanya SP akan dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu

---

[15] Ibid, hlm. 170

pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut.

Berdasarkan uraian di atas berbagai persoalan yang muncul dalam pelayanan publik sebagaimana dijelaskan di atas, maka ke depan pelayanan publik harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam era otonomi daerah. Menurut Agus Dwiyanto,[16] ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Oleh karena itu, dalam membangun tata kelola pelayanan publik yang baik, ketiga komponen penting yaitu antara pemerintah sebagai representasi dari negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini.

Quo Vadis Hukum, Kebijakan dan Pelayanan Publik

Good governance yang menjadi titik dari pencapaian cita-cita sosial bangsa Indonesia, sampai saat ini masih bersifat maya. Masih cukup jauh dari harapan yang menginginkan adanya tata kelola pemerintahan yang baik. Masih jauhnya cita-cita sosial ini dicapai, karena ada persoalan yang cukup mendasar yang hingga saat ini belum mampu dipecahkan dengan langkah-langkah yang sangat serius bahkan dengan kerja-kerja yang

---

[16] Agus Dwiyanto, 2005. "Mengapa Pelayanan Publik" dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, UGM Press, Yogyakarta.

ekstra, baik secara politik, hukum maupun sosial budaya. Persoalan mendasar tersebut adalah perilaku KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). *Good governance* akan tercipta bilamana pemerintahan mempunyai instrumen dasar yang cukup kuat bagi tersemainya semangat menolak praktik KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme), yang kemudian diikuti dengan adanya regulasi yang memadai serta mempunyai legitimasi sosial-politik maupun yuridis.

Namun, fakta yang ada saat ini, merupakan bentuk turunan dari belum adanya agenda yang cukup jelas baik secara politik, kebijakan maupun teknis untuk membangun kerangka dan sistem yang mengarah kepada adanya upaya penciptaan kondisi bagi tersemainya semangat anti-KKN. Saat ini yang terjadi malah sebaliknya yaitu praktik KKN semakin menspora. Praktik KKN bisa jadi saat ini sudah dianggap keadaan yang biasa bagi sebagian masyarakat kita. Pada akhirnya KKN yang sebenarnya suatu kesalahan menjadi suatu yang benar bagi masyarakat, sehingga sudah tidak ada lagi rasa malu bagi para koruptor untuk menjalankan aksinya. Praktik KKN yang dulunya cukup tersentral karena mengikuti pola dan struktur kekuasaan yang berkuasa, maka kini, telah bergeser terdesentralisasi secara wilayah maupun terdesentralisasi secara institusi. Jika di jaman rezim orde baru banyak praktik KKN terjadi di pusat kekuasaan di Jakarta dan di pusat-pusat kekuasaan ekskutif, kini telah berubah dan bergeser pada daerah-daerah, seiring dengan semangat politik otonomi daerah serta bergeser ke lembaga-lembaga legislatif maupun yudikatif.

Implikasi dari banyaknya kasus KKN tentu secara langsung telah mengurangi kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Padahal pelayanan publik merupakan salah satu variabel penting dalam menciptakan *good governance* dan memudahkan untuk dijadikan alat ukur bagi pelaksanaan *good governance*. Misalnya, apakah pelayanan publik yang disediakan dan diselenggarakan oleh pemerintah sudah memenuhi prinsip-prinsip dalam *good governance*. Jika belum, maka, pelayanan

yang diberikan pemerintah kepada masyarakat hanyalah menjadi slogan belaka, bahkan tidak menutup kemungkinan akan bergeser menjadi *bad governance*, yang tentunya akan menimbulkan sikap apatis dan pesimistis dari masyarakat terhadap pelayanan publik yang di sediakan oleh pemerintah.

Dalam konstruksi *good governance* terdapat karakteristik dan nilai. Dimana dua hal ini menjadi sesuatu yang sangat penting bagi eksistensi *good governance*, sehingga boleh dikata dua hal ini menjadi prinsip dasar terutama dalam hal pelayanan publik. Karena sejatinya aktifitas negara-pemerintahan-birokrasi, harus berujung pada pemberian pelayanan bagi seluruh rakyat tanpa diskriminasi. Disinilah sebenarnya esensi dari apa yang disebut dengan kesejahteraan rakyat.

Menurut Agus Dwiyanto, Karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *goodgovernance* adalah:

1. Praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintah sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar.
2. Dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai penting.
3. Praktik *good governance* adalah praktik yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pad kepentingan publik.[17]

Sebagai salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menciptakan *good governance* adalah ditetapkannya desentralisasi (otonomi daerah). Ditetapkannya otonomi daerah semula menjadi angin segar bagi perkembangan demokrasi dan keadilan sosial di Indonesia. Peluang untuk

[17] Ibid, hlm. 18-19.

berpartisipasi, menyuarakan pendapat, keterbukaan dari pemerintah terhadap rakyat, adanya keadilan sosial, adanya akses bagi rakyat, seakan-akan bukan lagi suatu utopia. Ketika itu, wacana di masyarakat telah terbangun sebuah harapan akan terjadinya suatu perubahan dalam sistem pemerintahan, ekonomi, sosial dan politik yang sangat besar. Pembangunan dan kebijakan lebih terarah dan akan berpihak terhadap kepentingan masyarakat semakin dekat dengan kenyataan. Keberadaan otonomi daerah bertujuan untuk menuju kearah pemerintahan yang lebih baik. Perbaikan dari segi ekonomi, sosial, politik serta kultur birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Namun apa dikata, harapan yang telah tumbuh dan besar dari masyarakat, saat ini dapat dikatakan lenyap begitu saja. Karena ternyata angin segar yang telah dijanjikan hingga hampir 13 tahun berjalan semenjak terjadinya reformasi politik di tahun 1998, belum nampak jelas kemana arah perbaikan yang sedang ditempuh oleh negara-pemerintah, khususnya dalam pelayanan publik (pelayanan sosial) yang menjadi hak rakyat, jauh dari harapan semula. Yang terjadi saat ini bisa dikatakan adalah yang sebaliknya. Rakyat sangat susah untuk mengakses berbagai hal yang berkaitan dengan perbaikan kualitas hidupnya. Karena medianya untuk mengakses telah menjadi bagian dari sistem yang tidak sehat, seperti, transparansi tidak ada, banyak terjadi pungutan liar (pungli) yang semakin tidak terkontrol dan semakin menjadi-jadi, maupun proses akuntabilitasnya semakin jauh dari harapan awal. Nah, kenyataan inilah yang kemudian memunculkan pendapat bahwa yang pada awalnya otonomi daerah adalah untuk mendekatkan satuan-satuan pemerintah untuk melayani masyarakat, malah yang terjadi adalah sebaliknya yaitu dengan adanya otonomi daerah telah banyak terjadi "pemerasan" baru dan manipulasi baru semakin sering terjadi.

Selama ini dalam pelaksanaan otonomi daerah ada permasalahan yang cukup mendasar, yaitu berkaitan dengan

pemahaman yang dimiliki oleh penyelenggara pemerintahan mengenai Otonomi daerah itu sendiri. Dalam banyak kasus, terutama para elitnya hanya memandang Otonomi daerah, sebagai pelimpahan kekuasaan yang berhubungan dengan nominal (uang). Sehingga dalam pelaksanaannya daerah berlomba-lomba bagaimana caranya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya. Bahkan juga dalam praktik otonomi daerah saat ini telah banyak melahirkan penguasa-penguasa lokal yang cenderung menggunakan cara-cara yang "premanistik" dalam mengeruk pungutan kepada rakyatnya dengan alasan peningkatan PAD. Selain munculnya penguasa lokal ternyata dalam masa otonomi ini pelayanan publik banyak dikuasai oleh "bos-bos" lokal, yaitu pengusaha yang berkoalisi secara busuk (*unholly coalition)* dengan penguasa atau para penentu kebijakan agar mendapatkan proyeknya.[18] Sehingga tak ayal lagi dalam praktiknya banyak program-program pelayanan publik yang harusnya mengedepankan fungsi sosialnya malah lebih banyak mengedepankan fungsi bisnisnya. Misalnya, kasus PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum), kebersihan, retribusi pasar. Dalam kasus PDAM, meskipun pelanggan atau masyarakat membayar rekening tepat waktu, tidak jarang kualitas airnya masih tidak baik, bahkan dibeberapa tempat sering mati dan debitnya sangat kecil. Ironisnya, kejadian seperti ini sama sekali tidak ada ganti rugi, padahal jelas pengguna sangat dirugikan. Demikian juga dalam hal kontrak sangat sepihak. Kasus lainnya adalah pedagang di pasar. Mereka sudah membayar retribusi setiap hari namun pelayanan seperti tempat yang digunakan oleh pedagang seringkali tidak layak, atau kalau musim hujan pasarnya bocor, becek dan sangat bau. Padahal jelas orang yang menjual dan yang membeli atau orang yang sedang melakukan transaksi di pasar hampir semuanya dikenai retribusi dan pajak.

---

[18] Okamoto Masaaki & Abdur Rozaki, 2006, *Kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*, IRE Press Yogyakarta-CSES University Kyoto Jepang.

Tentu fakta ini sangat merugikan rakyat, karena mau tidak mau yang menjadi sasaran ataupun obyek adalah rakyat. Saat ini ada suatu "ke-lucu-an" yang dilakukan oleh para elit di daerah bahwa mereka (penguasa) dapat dikatakan berhasil tatkala mampu menaikkan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Dan anehnya ketika PAD-nya meningkat kemudian disebangunkan dengan tingkat kesejahteraan rakyatnya, sungguh sangat tidak seimbang. Tiap tahun, tren PAD-nya naik, sementara tingkat kesejahteraan penduduknya naiknya sangat lambat. Dibanding prosentase naiknya PAD yang didapat dari retribusi dan pajak. Banyak para elit di daerah mengukur kesejahteraan melalui kemampuan rakyat membayar retribusi dan pajak, jelas logika ini sangat menyesatkan. Karena bagi mereka (penguasa) ukurannya adalah kalau rakyat mampu membayar retribusi dan pajak maka pelayanan akan baik, dan jika pelayanan sudah baik maka kesejahteraan rakyat semakin baik. Pemahaman seperti ini sering dilontarkan oleh elit politik di daerah, entah pemimpin di ekskutif maupun di legislatif. Sungguh naif, jika dianggap suatu keberhasilan yang luar biasa apabila pajak yang ditarik dari masyarakat menjadi ukuran bagi keberhasilan otonomi daerah.

Sejatinya dengan otonomi daerah diharapakan adanya peningkatan kualitas pelayanan bukan peningkatan pendapataan. Menurut Made Suwandi[19] akar dari masalah otonomi daerah adalah kesalahan dalam persepsi otonomi. Otonomi seringkali dikaitkan dengan *auto-money*, dan bukan kepada pelayanan masyarakat. Akibatnya konsep "kewenangan" lebih dikaitkan dengan "keuangan", yaitu hak daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan yang dihasilkan oleh kewenangan tersebut dan bukan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya dari adanya persepsi tersebut, maka terjadilah perebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan

---

[19] Made Suwandi, 2002, Konsep Dasar Otonomi Daerah Indonesia *Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis Dan Efisien*, Jakarta. Made Suwandi adalah Direktur Fasilitasi Kebijakan dan Pelaporan Otda Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri

dengan justifikasi-nya masing-masing dan semua akan bermuara pada terlantarnya pelayanan rakyat.

Disinilah sebenarnya pemahaman akan konsistensi bahwa negara/pemerintah, harus mempunyai perspektif yang jelas dalam manajemen pelayanan. Pelayanan bukanlah komoditas politik. Meskipun kebijakan pelayanan publik harus diputuskan melalui politik. Karena seperti telah banyak dikemukakan oleh banyak ahli bahwa politik sejatinya adalah untuk kebajikan dan kemaslahatan bagi masyarakat. Untuk itulah maka, pelayanan harus diputuskan secara politik agar mampu dan dapat dilaksanakan secara komprehensip, dari sistem dan regulasi, sarana-prasarana maupun dari sisi pelaksananya yaitu kualitas sumberdaya manusianya, sehingga pelayanan yang prima dapat terwujud guna mencapai kesejahteraan bersama.

Diskursus Paradigma Tanggung Jawab dan Tanggunggugat Negara dalam Pelayanan Publik

Upaya mereformasi sistem birokrasi dan paradigma pelayanan terhadap publik tentu tidak bisa dilakukan secara serampangan dan sekehandak selera hati. Melainkan harus berpedoman pada seperangkat aturan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan yang jelas (*rule & regulation*), yang dirancang berdasarkan pendekatan sistemik dan kesadaran rasional demi kebaikan serta kepentingan orang banyak. Kita pun mesti tetap berpegang pada prinsip demokratis, berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.

Keberadaan prinsip pertanggungjawaban pemerinta-han sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan antara kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi, dan seterusnya, yang merupakan serangkaian "kekuasaan" dalam mencapai tujuan hidup bernegara. Di lain pihak, masyarakat memiliki pula hak untuk

memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu adanya pertanggungjawaban ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah yang demokratis.

Pelaksanaan prinsip pertanggungjawaban secara konsisten dan konsekuen, akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya (publik). Hal ini disebabkan, apabila pemerintah rela untuk menegakkan prinsip ini maka setidaknya akan tercapai beberapa hal penting yakni: (a) ditegakkannya prinsip-prinsip negara hukum, *rule of law*, supremasi hukum dan kesamaan di hadapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, (b) adanya pertanggungjawaban pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela (*voluntary compliance*); (c) memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan *good governance* yang selaras dengan penguatan masyarakat madani (*civil society*).

Rendahnya kinerja birokrasi, salah satu penyebabnya adalah tidak adanya etika yang kuat yang bisa digunakan oleh pejabat birokrasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Pada umumnya pejabat birokrasi belum mampu menempatkan para pengguna jasa birokrasi sebagai "pelanggan" yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi nasib diri dan birokrasinya. Para pengguna jasa masih diperlakukan sebagai klien yang nasibnya ditentukan oleh tindakannya. Nilai-nilai seperti kesamaan, non-partisan dan profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengembangan etika masih amat jauh dari praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Akibatnya diskriminasi, perlakuan tidak adil dan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dengan mudah dijumpai dibanyak birokrasi pelayanan publik.[20]

---

[20] Agus Dwiyanto dkk, Op. Cit, hlm. 251

Sebagai contoh kasus seperti yang terjadi di Jawa Timur, yaitu masyarakat yang menganggap birokrasi minta dilayanai disingkat (MD) daripada sebagai pelayanan disingkat (SP) terjadi di Kediri dan Surabaya. Meskipun di kota terakhir ini selisihnya sangat kecil sekali. Masyarakat Kediri (N=388) yang menganggap birokrasi sebagai MD sebanyak 55,4%. Sedangkan yang menganggap birokrasi sebagai SP hanya sebanyak 44,6%. Sementara itu, masyarakat kota Surabaya (N=389) yang berpendapat birokrasi bersikap sebagai MD sebanyak 52,4% dan yang berpendapat birokrasi sebagai SP sebanyak 47,6%. Hanya selisih 0,8%. Namun dilihat dari proporsi jumlah responden di Surabaya maka responden yang menyatakan birokrasi bersikap MD sebanyak 52,4% (dari jumlah responden sebesar 389 orang) dan yang bersikap birokrasi SP sebanyak 47,6% (dari jumlah responden sebesar 389 orang). Dari data ini tampaknya opini masyarakat Kota Surabaya dalam hal isu birokrasi berbelit sampai dengan isu birokrasi MD masih konsisten: kritis terhadap birokrasi Pemerintah Daerah.

Situasi yang terjadi di Surabaya dan Kediri, Jawa Timur, juga terjadi dibanyak daerah di Indonesia. Fakta ini banyak ditunjukkan oleh berbagai penelitian yang pernah dilakukan dan sudah dipublikasikan oleh para penelitinya, diantaranya yaitu ; *pertama,* Penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto dan kawan-kawan[21] di tiga Propinsi, yakni Propinsi DI Yogyakarta, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan menyimpulkan bahwa kinerja pelayanan publik di tiga propinsi tersebut masih sangat buruk, kendati penyelenggaraan pelayanan di ketiga daerah tidak merepresentasikan kinerja pelayanan publik di Indonesia. Karena penyelenggaraan pelayanan publik antar propinsi tidak jauh berbeda. Temuan yang diperoleh dalam penelitian ini, setidak-tidaknya memberikan indikasi mengenai masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Penelitian ini membuktikan bahwa birokrasi publik di Indonesia belum

[21] Agus Dwiyanto dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif dan akuntabel.

Kedua, Donny Ardyanto[22] dalam penelitiannya menyatakan bahwa telah terjadi korupsi di sektor pelayanan publik khususnya pelayanan publik yang diberikan oleh PLN, PAM/PDAM, pembuatan SIM dan perpajakan. Ardyanto berargumen bahwa pola-pola korupsi yang terjadi dalam pelayanan publik menunjukkan bahwa tindakan individu yang tertanam di dalam dan mempengaruhi oleh ikatan-ikatan sosial yang menyatukan aktor-aktor dalam suatu pola interaksi telah meletakkan individu sebagai aktor-aktor pasif dari tekanan lingkungan sosial. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang sangat luas penafsirannya dan saling berbenturan menunjukkan bahwa aturan tersebut hanya diperkenankan ada sejauh berguna bagi jaringan tersebut. Disini hukum disubordinasikan di bawah kepentingan kelompok dalam jaringan.

Ketiga, Penelitian oleh Tim Yayasan Harkat Bangsa menyatakan bahwa pemerintah daerah masih mengandalkan DAU sebagai sumber penerimaan, maka juga perlu diperhatikan penggunaan DAU untuk kepentingan pembangunan daerah dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Berkaitan dengan hal tersebut, ada sejumlah temuan penting yang dikemukakan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan misalnya menemukan sekitar 70% pengaduan selama tahun 2001 dan 2002 adalah mengenai pelayanan publik, yang paling tinggi adalah pelayanan PLN, sementara pelayanan air bersih (PDAM) dan mekanisme pembuatan KTP juga banyak mengalami masalah. Sedangkan lembaga riset SMERU hasil penelitiannya dalam kasus Lombok Barat dan Lampung, menemukan bahwa pada tahun tahun awal penerapan otonomi daerah, pemerintah

---

[22] Selengkapnya lihat Donny Ardiyanto, 2002. *Korupsi di Sektor Pelayanan Publik* dalam Hamid Basyaib dkk (editor), 2002. *Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 2),* Yayasan Aksara dan Kemitraan Untuk Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.

daerah lebih banyak melakukan konsolidasi internal seperti pembenahan struktur organisasi yang kemudian mengakibatkan adanya pelayanan publik yang semakin merosot. Demikian juga misalnya di bidang pendidikan, yaitu ada sekitar 38% bangunan yang tidak layak pakai tetapi dipaksakan untuk dipakai. Sedangkan di Bandar Lampung ada sekitar 50% mengalami kerusakan. Namun hal itu, belum seberapa bila dibandingkan dengan kurangnya sarana untuk proses belajar mengajar seperti pengadaan buku, kapur tulis dan bangku sekolah. Sebelum otonomi daerah, buku panduan dan buku wajib untuk panduan dan buku wajib untuk pelajaran setiap tahun rutin datang ke masing-masing sekolah. Setelah otonomi daerah tidak satupun buku datang ke sekolah.[23]

Keempat, Penelitian yang dilakukan oleh Tim Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI menyatakan bahwa[24] birokrasi pemerintah kota dan kabupaten memunculkan keseragaman fakta pelaksanaan fungsi birokrasi yang berbasis pada tugas pokok peningkatan pelayanan umum. Semua birokrasi pemerintah lokal telah merencanakan debirokratisasi KTP, perizinan konstruksi dan usaha serta fungsionalisasi pekerjaan untuk menjamin pelayanan minimal. Keseragaman fakta tentang komputerisasi data dan fakta menunjukkan perbaikan layanan umum oleh birokrasi. Perbaikan layanan umum yang dibutuhkan oleh semua lapisan masyarakat dengan tidak melihat perbedaan kepentingan perorangan dan kelompok didalamnya jelas merupakan prestasi dari struktur birokrasi pemerintah lokal dalam masa otonomi daerah.

Namun, beberapa pelaksanaan tugas pokok birokrasi pemerintah kota dan kabupaten berjalan amat buruk sebagai akibat disorientasi fungsi birokrasi pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah tanpa produktivitas masyarakat, kebocoran dana retribusi parkir dan pasar yang diduga menjadi sumber keuangan

---

[23] Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta.

[24] Afadlal (editor), 2003, *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI Jakarta.

pribadi birokrat dan ekslusif fungsi birokrasi pemerintah daerah dalam konteks pelayanan umum yang lebih luas dan lintas daerah merupakan contoh kegagalan kegiatan birokrasi tanpa misi publik.

Ketujuh, J. Widijantoro[25] dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa pelayanan publik masih kental dengan perilaku korupsi dari pemberi layanan terutama dalam pelayanan transportasi, pelayanan Pos dan Giro, pelayanan kesehatan dan pelayanan listrik. Lebih lanjut Widijantoro mengajukan rekomendasi berupa perlunya peningkatan daya tawar dari pengguna layanan mutlak diperlukan mengingat praktik korupsi dalam pelayanan publik sudah sedemikian mewabah dihampir semua sektor. Upaya pengorganisasian dan pembentukan kelompok-kelompok konsumen yang kritis perlu untuk diwujudkan.

Demikian pula penelitian yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW), pada sektor pelayanan publik banyak menunjukkan buruknya pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan, yaitu dalam hal ini pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh ICW, misalnya di pelayanan surat ijin mengemudi (SIM), perusahaan daerah air minum (PDAM) maupun sektor pendidikan.

Melihat potret pelayanan publik yang belum memuaskan bahkan cenderung tidak dilakukan secara profesional sebagaimana terungkap dari hasil kajian yang dipaparkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa pengguna layanan telah diperlakukan sebagai pihak yang pasif, dan ironisnya hanya memiliki dua pilihan yang cukup tidak enak yaitu pilihan untuk menggunakan atau tidak menggunakan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara layanan sesuai dengan cara, biaya dan prosedur yang telah ditentukan secara sepihak, lantas dimana letak tanggungjawab dan tanggunggugat negara dalam memberikan pelayanan terbaik dalam mensejahterakan rakyatnya?

---

[25] Selengkapnya Lihat J. Widijantoro, 2003. "*Korupsi Pelayanan Umum dan Upaya Pemberdayaan Masyarakat* "Tulisan artikel laporan penelitian dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif *Wacana* No. XIV/2003, Insist Press, Yogyakarta.

Bukankah konstitusi Indonesia mengamanatkan konsep negara kesejahteraan sampai saat ini sulit untuk diraih. Amanat negara kesejahteraan tersebut merupakan perjanjian politik pada saat negara ini baru terlahir. Saat ini usia negara kita sudah memasuki usia yang tidak muda lagi, akan tetapi negara kesejahteraan masih menjadi mimpi dan sebatas retorika para pemimpin negeri ini. Mimpi menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) belum mewujud bahkan arah untuk menuju pada konsepsi negara kesejahteraan semakin menjauh dan semakin tidak mempunyai ruh atau jiwa sebagai negara yang nyata-nyata dalam konstitusinya disebut sebagai negara kesejahteraan.

Mimpi yang sulit terwujud tersebut terbukti dengan pembangunan yang berjalan semenjak zaman pra kemerdekaan hingga kini, yang sejatinya pembangunan bertujuan untuk mensejahterakan rakyat nyata-nyata sangat komersial. Pada akhirnya konsep negara kesejahteraan hanyalah menjadi slogan belaka. Hal tersebut dikarenakan negara hingga saat ini tidak mampu menciptakan lapangan kerja yang luas, jaminan sosial yang memadai bagi rakyat yang marginal, pelayanan dasar (seperti pendidikan, kesehatan, identitas diri) yang gratis atau minimal terjangkau oleh rakyatnya dan penyediaan fasilitas umum yang memadai, misalnya sarana transportasi sebagai alat mobilitas warga, ternyata semua baru ada di dalam mimpi. Karena kenyataannya sangatlah paradok. Ketersediaan pendidikan dan kesehatan misalnya, jauh dari standar kelayakan bahkan dikomersialisasikan. Sungguh ini kenyataan yang sangat ironis, bagi Indonesia yang diformat sebagai negara kesejahteraan.

Konsepsi negara kesejahteraan bagi Indonesia terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat; " ...Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa." Jelas disini bahwa negara berkewajiban memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dengan memberikan pelayanan, sarana maupun prasarana bagi masyarakat. Semua

kebutuhan dasar masyarakat menjadi tanggungjawab negara, kebutuhan dasar tersebut meliputi; pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, infra struktur seperti jalan, irigasi maupun penyediaan sarana transportasi. Negara memiliki peran yang penting yang aktif dalam memberikan kesejahteraan kepada warganya secara komperhensif dan universal. Seperti konsep *welfare state* yang selama ini diterapkan di negara-negara Eropa. Di negara Eropa konsep tersebut tidak hanya sebatas konsep belaka, konsep negara kesejahteraan yang dibangun dibeberapa negara Eropa benar-benar diterapkan secara konsisten dan dengan sepenuh hati. Disana segala sesuatu yang menyangkut kebutuhan dasar diberikan secara gratis, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, bahkan pemerintah menyediakan rumah bagi rakyat yang tidak mampu serta pengangguranpun mendapatkan tunjangan hidup.

Sebagai contoh negara kesejahteraan yang berada di daratan Eropa menunjukkan bahwa negaranya mampu menyediakan pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh rakyatnya secara gratis dan minimal murah. Demikian juga bagi negara yang berada di daratan Asia yang juga mempunyai cita-cita sosial yang negaranya di format sebagai negara kesejahteraan seperti di Taiwan, Korea Selatan ataupun Singapura, ruh dan jiwanya sangat jelas, yaitu negara mampu secara aktif bertanggungjawab dan memikul tugas dan kewajiban untuk menyediakan seluruh kebutuhan dasar rakyatnya.

Suatu negara dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan manakala telah memenuhi empat pilar utama yaitu; *social citizenship, full democrasy, modern industrial relation system,* dan *right to education and the expansion of modern mass education system.* Empat pilar utama dalam negara kesejahteraan ini dapat berjalan dengan baik manakala diikuti oleh kebijakan sosial yang mampu memberikan dan melindungi hak-hak sosial (*social protection)* warga negaranya. Bentuk-bentuk pemenuhan dan perlindungan sosial ini, merupakan bukti nyata bahwa negara

mempunyai kemampuan untuk mengatur berjalannya keadilan sosial (*social justice*). Jadi bukan hanya menyangkut redistribusi kesejahteraan yang dilakukan oleh negara untuk menjamin terjadinya keadilan sosial dalam sistem kapitalis, namun keadilan sosial dan pemenuhan hak-hak sosial melalui instrumen kebijakan sosial adalah untuk menata kembali adanya relasi sosial dalam bermasyarakat dan berbangsa, seperti yang disampaikan oleh Esping-Andersen (1999) dalam Darmawan T dan Sugeng Bahagio (2006)[26] yaitu ;

> *... negara kesejahteraan bukan hanya suatu mekanisme untuk melakukan intervensi terhadap, atau mengoreksi, struktur ketidaksetaraan yang ada. Namun merupakan suatu sistem yang stratifikasi sosial yang khas. Negara kesejahteraan merupakan suatu kekuatan yang dinamis dalam penataan ulang relasi sosial...*

Sedangkan konsep *Welfare state* yang sedang dikonstruksi hingga saat ini belum menemukan formatnya. Bahkan bangunan formatnya kian hari semakin tergerus dengan ideologi pasar yang sangat liberalis. Pemiskinan dan peminggiran terhadap masyarakat untuk mengakses hak-haknya hampir setiap hari terjadi. Inilah kemiskinan struktural yang nyata-nyata telah terjadi, sehingga mengakibatkan adanya ketidakmampuan negara sangat terlihat dalam berbagai kebijakan sosial yang dilahirkan. Fenomena kemiskinan dan keadilan sosial, yang terjadi setiap hari di Indonesia, adalah bukti bahwa negara tidak mampu menghadang kapitalisme global. Hal ini terjadi karena tidak jelasnya negara merawat ideologi yang akan dijalankan. Inti daripada kapitalisme yang sedang terjadi di Indonesia saat ini adalah adanya rasionalisasi hubungan sosial yang berorientasi pada pencarian keuntungan yang berujung pada sikap-sikap yang konsumtif, dan tentu produktifitas kapitalisme yang terus

---

[26] Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagio, 2006, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES-Perkumpulan Prakarsa, Jakarta.

meningkat selalu bersandar kepada penciptaan keinginan-keinginan baru, begitu seterusnya.

Realitas yang terjadi saat ini, pemerintah terlihat selalu menjadi bagian atau subordinat dari sistem pasar. Sehingga tak ayal lagi pelayanan dasar yang merupakan hak sosial warga negara jarang sekali dapat dinikmati oleh masyarakat dengan leluasa. Realitas yang seringkali terjadi, dalam berbagai kasus yang muncul dalam aspek pelayanan dan perlindungan sosial telah menjadi bagian dari sistem pasar. Sebagai contoh, dibidang pelayanan kesehatan, fungsi bisnisnya sangat kental dan mengemuka dibanding fungsi sosialnya. Coba kita tengok praktik lembaga-lembaga kesehatan seperti rumah sakit, poliklinik dan lembaga sejenisnya yang ada saat ini praktik bisnisnya sangat vulgar, termasuk yang diselenggarakan oleh pemerintah. Demikian juga di bidang pendidikan, arahnya semakin jelas, misalnya, perguruan tinggi yang seharusnya menjadi tulang punggung negara untuk menciptakan sumberdaya manusia yang handal, kini telah mulai di "privatisasi" melalui model Badan Hukum Milik Negara (BHMN).

Oleh karena itu, jangan disalahkan jika kemudian hasil akhir dari perguruan tinggi hanyalah sebatas "memproduksi" manusia berijazah sarjana namun minim pengetahuan, keahlian maupun etika. Saat ini tidak sedikit jumlahnya para intelektual dikampus-kampus atau lembaga-lembaga pendidikan umum amupun berbasis agama (pesantren dan sejenisnya) lebih berorientasi pada hasil yaitu jadi apa dan dapat apa (paham materialism) dibandingkan yang berorientasi pada proses yaitu pembelajaran. Kini, banyak apara akademikus hanya sebatas menjadi "tukang" membuatkan paper bagi yang memesan baik dari kalangan pemodal/pasar maupun birokrasi, dibandingkan betul-betul menjadi pemikir dan bekerja diruang-ruang yang sepi untuk menyebarkan pengetahuan dan budi pekerti. Inilah awal dari terjadinya proses banalisme intelektual, semuanya diukur dengan hasil dapat apa.

Tentunya praktik-praktik yang sedang dilakukan oleh negara sangat bertentangan dengan filosofis negara Indonesia ketika didirikan. Padahal jelas sekali para pendiri bangsa (*The Founding Fathers*) seringkali mengatakan bahwa negara ini dibentuk untuk mencerdaskan bangsa, yang telah diamanatkan dalam konstitusi. Kalaupun ada, bukan bagian dari program yang sifatnya berbentuk *social protection* melainkan berupa bentuk kegiatan sosial yang sangat karitatif, yang hanya sesaat dan ala kadarnya, tidak menjadi *mainstream* dalam sebuah produk kebijakan sosial. Lebih ironis lagi hanya dijadikan ruang etalase dan komoditi politik bagi para elit politik dan pemegang otoritas kebijakan untuk mendukung kepentingan politik dan kekuasannya.

B. Menakar Urgensi Kebijakan dan Pelayanan Publik yang Partisipatif

Pelayanan publik adalah merupakan hak dari setiap warga negara. Maka implikasi dari hak ini menjadi kewajiban bagi negara-pemerintah untuk memenuhinya. Semenjak awal kemerdekaan, semangat dan komitmen para pendiri bangsa untuk memperbaiki kesejahteraan umum masyarakat salah satunya adalah perbaikan pelayanan publik.

Semenjak Indonesia merdeka hingga saat ini, pelayanan publik yang ada masih jauh dari harapan, yaitu dapat diakses oleh setiap warga negara tanpa ada diskriminasi. Bahkan kini, pelayanan publik telah dijadikan instrumen oleh para pemodal untuk melakukan negosiasi pengadaan ataupun penyelenggaraan pelayanan publik, yang kemudian dikompensasikan dalam bentuk dukungan-dukungan logistik maupun fasilitas bagi pejabat publik, politisi maupun penyelenggara negara demi mendapatkan atau mempertahankan kekuasaannya. Sehingga yang terlihat adalah pelayanan publik banyak dijadikan alat dan media kepentingan politik dan ekonomi oleh para pejabat publik.

Sebagai salah satu contoh, pelayanan publik yang seringkali dijadikan komoditas bagi berbagai pihak untuk

kepentingannya masing-masing, misalnya di sektor pendidikan. Semenjak kemerdekaan hingga sampai pada tahun 1960-an, pembangunan nasional ditekankan pada aspek politik, pembentukan karakter bangsa serta nasionalisme. Sebaliknya, pada tiga dekade berikutnya pembangunan dititikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik dengan pendekatan "keamanan", sehingga peningkatan kualitas bangsa Indonesia menjadi terabaikan. Akibatnya, saat ini bangsa Indonesia sangat rentan terhadap terjadinya berbagai krisis: politik, hukum, ekonomi, moral, sosial, dan budaya. Krisis multidimensi tersebut mengarah pada menurunnya kepercayaan publik kepada pemerintah, baik di tingkat lokal maupun nasional. Sehingga seringkali situasi ini kemudian berubah menjadi ancaman bagi persatuan bangsa. Di samping itu, krisis multidimensi yang berkepanjangan berakibat menurunnya kepercayaan dunia internasi-onal terhadap Indonesia. Oleh karena itu, dunia pendidikan menghadapi tantangan yang sangat berat untuk meningkatkan kualitas bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Dunia pendidikan pada dasarnya tidak steril dari berbagai pengaruh sistem kehidupan politik, sosial, budaya, ekonomi, dan hukum. Sistem kehidupan tersebut seharusnya secara sinergis memberikan dukungan bagi setiap upaya pembangunan pendidikan nasional. Akan tetapi, pada kenyataannya sistem-sistem tersebut belum memberikan dukungan sepenuhnya, sehingga sistem pendidikan nasional belum mampu ikut menanggapi secara optimal krisis multidimensi yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini[27].

Pembangunan merupakan proses yang berkesinambu-ngan yang mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, termasuk aspek sosial, ekonomi, politik dan kultural dengan tujuan utama peningkatan kesejahteraan warga bangsa secara keseluruhan,

---

[27] Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Pendidikan Nasional. Beberapa perubahan Naskah akademik dilakukan dan ini merupakan revisi ke 1 07/06/01. Sekarang RUU Pendidikan Nasional sudah menjadi UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

sehingga, John C. Bock[28] mengidentifikasi peran pendidikan tersebut sebagai: a). memasyarakatkan idiologi dan nilai-nilai sosio kultural bangsa, b). mempersiapkan tenaga kerja untuk memerangi kemiskinan, kebodohan dan dorongan perubahan sosial, dan c). untuk memeratakan kesempatan dan pendapatan. Peran yang pertama merupakan fungsi politik pendidikan dan dua peran yang lain merupakan fungsi ekonomi.

Berkaitan dengan peran pendidikan dalam pembangunan nasional muncul dua paradigma yang menjadi kiblat bagi pengambilan kebijakan dalam pengembangan kebijakan pendidikan yaitu paradigma fungsional dan paradigma sosialisasi. Paradigma fungsional melihat bahwa keterbelakangan dan kemiskinan dikarenakan masyarakat tidak mempunyai cukup penduduk yang memiliki pengetahuan, kemampuan sikap modern. Menurut pengalaman masyarakat di barat, lembaga pendidikan formal sistem persekolahan merupakan lembaga utama mengembangkan pengetahuan, melatih kemampuan dan keahlian dan menanamkan sikap modern para individu yang diperlukaan dalam proses pembangunan sebagai *human investmen*. Sementara itu, paradigma sosialisasi melihat peranan pendidikan dalam pembangunan adalah[29]: a) mengembangkan kompetensi individu, b) kompetensi yang lebih tinggi tersebut diperlukan untuk meningkatkan produktivitas dan c) secara umum, meningkatkan kemampuan warga masyarakat dan semakin banyaknya warga masyarakat yang memiliki kemampuan akan meningkatkan kehidupan masyarakat secara keseluruhan.

Disisi lain kesenjangan mutu dan efisiensi pendidikan saat ini salah satunya dipengaruhi oleh pengelolaan pendidikan yang terpusat. *Span of control* yang terlalu jauh dimana pemerintah pusat tidak pernah memahami setiap daerah atau lembaga pendidikan. Dalam kerangka otonomi pendidikan, pemerintah pusat seyogyanya lebih berperan dalam menghasilkan kebijakan

---

[28] John C. Bock, 1992, *Education and Development: A Conflict Meaning* dalam Zamroni, 2002, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, Bigraf, Yogyakarta.

[29] Zamroni, 2002, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, Bigraf, Yogyakarta.

mendasar yang bertujuan memberikan kemudahan dan perlindungan. Selebihnya pengelolaan pendidikan yang terkait dengan variasi keadaan daerah dan pelaksanaan teknis pendidikan seyogyanya didelegasikan kepada pejabat daerah bahkan lembaga pendidikan itu sendiri. Peranan daerah yang perlu diperbesar tidak hanya menyangkut tugas-tugas dekonsentrasi dan perbantuan tetapi bahkan harus menyangkut wewenang dan kebijaksanaan untuk mengatur dan mengurus sistem pendidikan yang efisien dan bermutu sesuai dengan keadaan dan permasalahan masing-masing[30].

Otonomi daerah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, demokrasi, dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi dan keanekaragaman daerah. Bukan untuk memindahkan masalah dari pusat ke kabupaten/kota. Demikian juga otonomi (sistem dan pengelolaan) pendidikan bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat. Bukan sekadar memindahkan atau mengembangbiakkan masalah pendidikan yang menjadi beban pemerintah pusat ke kabupatan/kota.

Desentralisasi pendidikan merupakan isu penting dan cenderung menjadi pilihan di era demokratisasi dan globalisasi, karena sentralisasi pengelolaan pendidikan yang selama ini diterapkan telah menyebabkan kemampuan daerah dalam mengurus pendidikan kurang berkembang, sehingga menjadi kendala bagi mutu pendidikan nasional. Namun, penerapan desentralisasi pendidikan tidak dapat dipisahkan dari arah sistem penyelenggaraan pemerintahan, dan bahkan sistem pendidikan merupakan subsistem dari sistem yang lebih luas tersebut. Oleh karena itu, searah dengan sistem pemerintahan yang akan memberikan otonomi luas pada kabupaten/kota maka sebagian

---

[30] Ace Suryadi, *Manajemen Pendidikan Nasional Menuju Kemandirian Bangsa: Gagasan Awal Kajian Dikbud*, No.014, September 1998.

besar wewenang pendidikan harus diserahkan sepenuhnya pada kabupaten/kota dan bahkan sampai pada tingkat sekolah[31].

Desentralisasi pendidikan ialah pendelegasian sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh pejabat pusat atau pejabat di bawahnya atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dari pemerintah kepada masyarakat. Sampai saat ini yang menjadi bahan pemikiran dalam hal desentralisasi ini adalah untuk menentukan kewenangan mana yang tidak bisa didesentralisasikan dan kewenangan mana yang dapat didesentralisasikan. Kewenangan yang bersifat nasional yang seharusnya dipegang oleh pemerintah pusat. Implementasi dan evaluasi kebijakan nasional bisa dilakukan oleh pusat bisa pula diserahkan kepada unit di bawah di daerah atau kepada masyarakat. Kewenangan yang bersifat lokal (daerah) pelaksanaan dan evaluasi tidak perlu diintervensi oleh pemerintah pusat. Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk mengurangi campur tangan atau intervensi pejabat atau unit pusat terhadap persoalan pendidikan yang sepatutnya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit tataran bawah atau masyarakat. Dengan demikian desentralisasi pendidikan ini juga bertujuan untuk membudayakan peranan unit bawah atau masyarakat dalam menangani persoalan pendidikan di bawah[32].

Dengan demikian, kabupaten/kota perlu memilah dan memilih secara hati-hati berbagai strategi pembangunan pendidikan yang selama ini dilakukan agar kekeliruan kolektif pada masa lalu tidak diulang oleh kabupaten/kota pada masa yang akan datang. Hanya strategi pembangunan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif yang perlu dilanjutkan, sedangkan yang tidak banyak memberi manfaat bagi siswa dan sekolah serta melahirkan berbagai masalah baru harus segera ditinggalkan. Karena itu, strategi pembangunan pendidikan yang

---

[31] Mahdiansyah, Sri Retnaning, Noor Suparyanti, C.D. Fajarini, dan Dwi Winanto Hadi Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan: Hasil Penelitian Jurnal Dikbud No.017, Juni 1999 hlm. 30 - 59

[32] Miftah Thoha, *Desentralisasi Pendidikan*, Jurnal Dikbud No.017, Juni 1999 hlm.1-7.

efektif mutlak diperlukan. Strategi tersebut adalah strategi pembangunan yang memberdayakan, memberi kepercayaan yang luas, dan mengembalikan urusan pengelolan pendidikan kepada sekolah. Peran pemerintah lebih banyak ditekankan pada pelayanan agar proses pendidikan di sekolah berjalan efektif dan efisien[33]. Peran ini dapat dilakukan oleh semua jenjang pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Yang penting fokus pembangunan pendidikan harus tetap pada apa yang terjadi di sekolah. Sebab, strategi pembangunan pendidikan yang tidak fokus pada pemberdayaan sekolah, umumnya, tidak memberi hasil yang memuaskan.

Saat ini otonomi pengelolaan pendidikan berada di tingkat sekolah, maka peran lembaga pemerintah adalah memberi pelayanan dan dukungan kepada sekolah agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Peran pemerintah bergeser dari 'regulator' menjadi 'fasilitator'. Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan ini hanya mencakup dua aspek, yaitu mutu dan pemerataan. Pemerintah menetapkan standar mutu pendidikan, dan berupaya agar semua siswa dapat berprestasi setinggi mungkin. Selain itu, juga berupaya agar semua sekolah dapat mencapai standar minimum mutu pendidikan, dengan keragaman prestasi antar sekolah dalam suatu lokasi sekecil mungkin.

Pemerintah juga menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh siswa dari semua lapisan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan. Peran ini dilakukan melalui perumusan kebijaksanaan umum, pelayanan teknis, dan monitoring program secara reguler. Praktek diskriminasi terhadap siswa perempuan dan sekolah swasta baik dilakukan secara langsung maupun tidak, baik terjadi pada level kebijaksanaan maupun implementasi harus dihapuskan. Demikian juga alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi.

---

[33] Indra Djati Sidi, *Otonomi Pendidikan, Suatu Keharusan*, Koran Media Indonesia - Opini (10/19/00).

Perubahan peran pemerintah ini mengubah hirarki pengambilan keputusan yang selama ini selalu berawal dari pemerintah pusat dan bermuara di sekolah. Dalam skema otonomi pengelolaan pendidikan hirarki pengambilan keputusan berubah menjadi piramida terbalik; kedudukan lembaga sekolah berada di atas sedangkan lembaga pemerintah berada di bawah. Namun pada kenyataan peran tersebut mengalami beberapa masalah. Beberapa masalah yang membuat peningkatan mutu pendidikan tidak berjalan antara lain, *pertama*, akuntabilitas sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan kepada masyarakat masih sangat rendah. Terlalu kuatnya dominasi pemerintah pusat dalam manajemen mikro penyelenggaraan pendidikan di sekolah sehingga secara sistematik telah memadamkan akuntabilitas sekolah kepada masyarakat sekitarnya. Kedudukan masyarakat dan orang tua sebagai konsumen pendidikan dengan segala kepentingannya telah lama diabaikan. Kepala sekolah selama ini telah dibina oleh pemerintah menjadi birokrat-birokrat kecil yang lebih takut kehilangan jabatannya daripada kegagalannya mencapai harapan dan memenuhi aspirasi masyarakat. Hal ini diperburuk oleh iklim birokrasi pemerintah yang tidak kondusif untuk berprestasi. Birokrasi pemerintah mempunyai toleransi yang tinggi terhadap kegagalan, sehingga kegagalan dianggap biasa sedangkan keberhasilan merupakan kekecualian. Tidak ada sanksi ataupun penghargaan jika sekolah gagal atau berhasil mencapai target yang diharapkan. Kepala sekolah akan tetap memegang jabatannya atau bahkan memperoleh promosi menjadi pengawas atau administrator di Kandep atau Kanwil. Oleh karena itu, situasi ini harus segera diubah dengan mengembalikan masing-masing pihak pada posisi yang sebenarnya. Sekolah dan guru sudah mendapat kepercayaan dari masyarakat dan orang tua untuk mendidik putra-putrinya, maka seyogianya sekolah dan guru menunjukkan akuntabilitasnya kepada mereka, bukan kepada pemerintah. Karena itu, dominasi pemerintah pusat dalam manajemen mikro penyelengaraan pendidikan di sekolah sudah saatnya ditinggalkan, sehingga

inisiatif dan kreativitas guru dan sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan bisa tumbuh dan berkembang.

Kedua, pengguna sumber daya tidak optimal. Rendahnya anggaran pendidikan merupakan kendala besar. Keadaan ini diperburuk oleh sistem pengelolan anggaran yang terpusat. Pengelolan anggaran pendidikan secara terpusat mengakibatkan penggunaan sumber daya sangat tidak efisien. Karena rendahnya kepercayaan kepada sekolah selama ini, pemerintah pusat sering kali mengasumsikan berbagai alat, bahan, dan *input* pendidikan lainnya yang dibutuhkan sekolah, harus diadakan oleh pusat lalu dikirimkannya ke sekolah. Cara lain yang lebih maju adalah memberikan anggaran kepada sekolah yang sebagian besar atau seluruhnya sudah di-*earmarked* untuk pembelanjaan alat, bahan, atau *input* pendidikan tertentu sesuai dengan asumsi pusat. Sayangnya, asumsi tersebut sering kali keliru, sehingga penggunaan sumber daya yang sangat terbatas itu menjadi sangat rendah bahkan mendekati mubazir. Oleh karena itu, sistem alokasi, distribusi, dan penggunaan sumber daya ini harus segera diubah dengan memberi kepercayaan seluas-luasnya kepada sekolah dalam mengelola sumber daya seoptimal mungkin sesuai dengan prioritas kebutuhannya. Pemerintah boleh berasumsi akan tetapi yang mengetahui persis prioritas kebutuhan di lapangan adalah sekolah.

Ketiga, partisipasi masyarakat masih rendah. Sebenarnya, secara historis, peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan di tanah air sangat besar. Tetapi strategi pemerintah dalam pembangunan pendidikan selama ini belum mampu menggali potensi tersebut. Dalam skala mikro sekolah, marginalisasi peran masyarakat dan orang tua dalam pengelolaan pendidikan diwujudkan dengan adanya lembaga (badan BP3 dulu, kini melalui komite sekolah) yang perannya hanya sebatas sebagai sumber dana tambahan bagi sekolah. Tidak seimbangnya antara hak dan kewajiban anggota BP3 atau komite sekolah dalam manajemen sekolah telah menjadikan lembaga yang seharusnya mewadahi partisipasi masyarakat dan orang tua ini

menjadi lembaga legitimasi dan formalitas untuk menarik sumberdaya ekonomi wali murid. Oleh karena itu, keadaan ini harus segera dikoreksi untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Masyarakat dan orang tua sudah saatnya diikutsertakan dalam pengambilan keputusan yang dilakukan sekolah. Komite Sekolah sebagai pengganti BP3 yang diperkenalkan melalui Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan perlu terus dilembagakan. Komite Sekolah yang terdiri dari kepala sekolah, guru senior, wakil orang tua, tokoh masyarakat, dan wakil siswa mempunyai peran yang lebih luas daripada BP3. Komite Sekolah merupakan forum pengambilan keputusan bersama antara sekolah dan masyarakat dalam perencanaan, implementasi, monitoring, dan evaluasi program kerja yang dilakukan sekolah.

Keempat, sekolah tidak mampu mengikuti perubahan yang terjadi di lingkungannya. Berbagai faktor lingkungan yang memengaruhi sekolah berubah sangat cepat, yaitu adanya perubahan situasi politik, ekonomi, sosial, budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi terjadi begitu pesat dan cepat, akan tetapi sekolah mengalami kesulitan mengikuti dan mengadaptasi perubahan tersebut karena terbelenggu oleh birokrasi yang sangat sentralistik.

Selain masalah-masalah pelayanan dibidang pendidikan yang dianggap tidak memadai untuk mendorong pencapaian kualitas manusia Indonesia, ternyata juga terjadi di sektor kesehatan. Padahal jelas bahwa kesehatan memegang peranan penting bagi "sehatnya" sebuah negara-bangsa. Dapat dianalogkan, jika kesehatan suatu bangsa tidak terpenuhi dan tidak dijamin oleh negaranya, maka sangat sulit diharapkan untuk berkontribusi bagi proses-proses bernegara secara baik. Apalagi untuk memikirkan bagaimana negara dapat berdaulat secara politik maupun berdikari secara ekonomi. Untuk dapat memikirkan tersebut, maka dibutuhkan jaminan-jaminan pemenuhan kebutuhan dasar untuk rakyat, seperti kesehatan dan pendidikan. Karena dua hal ini, memegang peranan penting bagi kemajuan suatu negara.

Oleh karena itu, hak atas pelayanan kesehatan merupakan hak asasi manusia. Dalam substansi hukum internasional pelayanan kesehatan sebagai salah satu hak asasi manusia yang tercantum dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 dan berbagai konvensi yang lain, seperti konvensi-konvensi dibawahnya sebut saja misalnya konstitusi WHO 1946, Deklarasi Alma Ata 1978, Deklarasi Kesehatan Dunia 1998, dan pada Penjelasan Umum kovenan hak-hak ekonomi-sosial dan budaya. Disamping berbagai aturan tersebut, di tingkat internasional Indonesia telah mengikatkan diri melalui *Millenium Development Goals* (MDGs) yang berkomitmen untuk dicapai pada 2015, yakni mengatasi: (1) kemiskinan dan kelaparan, (2) kesehatan, (3) ketidaksetaraan gender, (4) pendidikan, (5) air bersih, dan (6) lingkungan yang sehat.

Sementara di tingkat nasional berbagai aturan hukum telah mengatur tentang pelayanan kesehatan. Pasal 28 H UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "...setiap penduduk berhak atas pelayanan kesehatan". Undang-undang No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan juga menegaskan bahwa negara harus bertanggungjawab dan berkepentingan atas pembangunan kesehatan rakyatnya. Tujuan pembangunan kesehatan menurut UU kesehatan adalah meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

Apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan bidang kesehatan (*law in the books*) seringkali teringkari dalam kenyataannya (*law in action*), sehingga diperlukan kajian yang mendalam untuk memahami persoalan apa sesungguhnya yang menjadi penghambat pencapaian derajat kesehatan yang diinginkan. Saat ini pemerintah-negara hanya mampu membuat slogan yang cukup manis dengan tata bahasa yang cukup baik dan benar, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Di luar persoalan kemampuan membuat slogan masih sangat dipertanyakan kemampuannya untuk menangani endemi di masyarkat. Kini, sudah banyak contoh

kasus mulai dari flu burung, cikungunya, demam berdarah tidak mampu diatasi dengan baik, belum lagi persoalan kemampuan pemerintah memberikan jaminan kesehatan pada rakyatnya. Keadaan tersebut merupakan contoh ketidakmampuan pemerintah di bidang kesehatan. Sedangkan contoh kasus di bidang pendidikan misalnya seperti, pungutan liar di sekolah-sekolah, banyak anak usia sekolah tidak dapat bersekolah hanya karena tidak mampu membayar uang sekolah. Dan masih banyak contoh-contoh lainnya yang setiap saat dapat kita temui melalui berita di layar televisi, radio maupun media cetak.

Situasi dan kondisi nyata di sektor pelayanan pendidikan dan kesehatan, juga tidak berbeda jauh dengan pelaksanaan pelayanan administrasi dasar seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) maupun Kartu Keluarga (KK). Padahal kedua identitas ini menjadi sangat penting bagi masyarakat untuk melakukan kegiatan sosial, politik, ekonomi sehari-hari. Ironisnya, dibanyak tempat muncul kasus yang menyangkut KTP/KK. Kasus yang muncul misalnya seperti mulai dari hal pengurusannya yang berbelit-belit hingga biayanya yang cenderung di *mark-up* oleh petugas penyelenggara layanan. Selain kasus diatas, ada kasus menarik yang terjadi di Malang, yaitu setiap warga negara yang akan mengurus KTP, selalu ditanyakan tentang apakah si warga negara ini sudah melunasi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Padahal antara PBB dengan KTP sangat tidak berurusan dan tidak ada hubungannya. Dalam Perda Kota Malang No.10 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Akta Catatan Sipil dan Pendaftaran Penduduk sendiri sebenarnya tidak ada persyaratan yang berbunyi "bagi warga yang mengurus KTP harus mencantumkan bukti pembayaran PBB." Persyaratan pembuatan KTP sesuai dengan Perda yang ada adalah surat pengantar dari rukun tetangga/rukun warga setempat dan dengan biaya sebesar Rp.5000,00 bagi WNI dan Rp.10.000,00 bagi WNA. Namun yang terjadi adalah sebaliknya, pengurusan KTP harus disertai dengan kartu pelunasan PBB dan dengan biaya yang variatif dan seringkali mahal. Sungguh ironis, harusnya negara

mampu menyediakan fasilitas dasar seperti identitas diri, kesehatan maupun pendidikan bagi warga negaranya dengan baik atau bahkan dengan gratis, karena hal ini merupakan kewajiban negara untuk memenuhi salah satu bentuk program perlindungan sosial *(social protection)* bagi rakyatnya.

Selain contoh kasus di atas, salah satu contoh lain, dari produk kebijakan sosial misalnya, di sektor pelayanan publik. Pelayanan publik sebagai hak dasar rakyat, yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Hak tersebut merupakan hak konstitusi yang telah tertuang dalam UUD 1945. Fakta yang saat ini terjadi antara cita-cita sosial yang ada dalam konstitusi dengan realitasnya banyak yang paradok. Pelayanan publik yang seharusnya dapat diakses secara mudah, murah dan cepat bahkan bisa gratis, ternyata terjadi sebaliknya yaitu sulit, mahal, dan ambat bahkan lebih ironis layanan publik telah menjadi bagian lari sistem produksi yang sangat liberalis.

Produk kebijakan di sektor pelayanan publik selain ada UU No. 25 Tahun 2009, di Jawa Timur juga ada Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur, pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Idealnya Pelayanan publik yang merupakan hak rakyat, sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. Namun dalam kenyataannya saat ini hak-hak tersebut belum sepenuhnya bisa diperoleh oleh masyarakat. Oleh sebab itu salah satu bentuk pendukung bagi pemerintah untuk mengetahui pelayanan yang tepat bagi rakyatnya adalah semua kebijakan yang dibuat harus melibatkan dan memihak kepada rakyat. Disini dibutuhkan kepekaan terhadap setiap permasalahan, kebutuhan dan derita masyarakat harus dirasakan oleh pengambil kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan

diperlukan kerjasama yang baik antara masyarakat dan pemerintah untuk bersama-sama merumuskan serta membuat kebijakan. Dibutuhkan "kelapangan dada" dari pengambil kebijakan untuk mendengarkan saran maupun kritik dari rakyatnya.

Analisis Sikronisasi dan Harmonisasi Produk Hukum dan Kebijakan Publik

Pertentangan antar peraturan perundang-undangan menjadi salah satu masalah hukum di Indonesia yang tak kunjung selesai. Banyak produk hukum yang dihasilkan DPR/ DPRD maupun pemerintah pusat dan daerah tidak sinkron dengan peraturan lain, baik yang setara maupun lebih tinggi kedudukannya. Kualitas harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan menjadi perhatian utama banyak pemerhati hukum. Bahkan tak jarang, peraturan organik tidak merujuk sama sekali pada peraturan yang lebih tinggi.

Berbagai kalangan menilai, hal ini disebabkan proses harmonisasi dan sinkronisasi rancangan peraturan perundang-undangan tidak maksimal. Kementerian Hukum dan HAM sebagai penanggungjawab dianggap tidak melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan baik rancangan peraturan dengan peraturan yang sudah ada. Akibatnya, tidak sedikit aturan baru yang bertentangan dengan aturan yang berlaku lebih awal.

Paradigma demokratis dan hukum tidak bisa dilepaskan dari konteks otonomi individu, kelompok dan negara. Berlangsungnya komunikasi publik yang terus berproses berperan penting terhadap pembentukan hukum dan demokrasi, dengan demikian sisi *public sphere*tidak bisa dikesampingkan oleh negara sebagai pemegang legitimasi.Dalam prinsip negara demokrasi, ada tiga kutub yang saling mempengaruhi satu sama lain. Pertama, sistem kekuasaan terhadap publik yang dipegang oleh subsistem negara, kedua arus ekonomi makro dan mikro yang terbungkus dalam subsistem bisnis kapitalis dan terakhir individu, komunitas/kelompok, struktur sosial yang tergabung dalam

subsistem masyarakat sipil. Tiga hal ini tidak melulu berada pada posisi yang diametrikal, adakalanya salah satu menjadi sisi terkuat, hal inilah yang terjadi dalam masyarakat global saat ini.

Selanjutnya, secara *de facto* masyarakat modern telah mendasarkan kepercayaannya pada hukum, hukum menjadi *conditio sine quanon*, tanpa hukum tidak ada keadilan yang ingin diwujudkan. Sedangkan pada konteks masyarakat tradisional menyandarkan kepercayaannya pada sosok pimpinan. Dua cerminan masyarakat tersebut berpengaruh terhadap pola hubungan kemasyarakatan dengan negara. Disatu sisi, ada harapan pada pemimpin (pemegang kebijakan) yang dipercayai oleh struktur masyarakat tradisional sebagai pihak yang dapat mewujudkan keadilan melalui kemampuan yang dimilikinya, namun dipihak lain masyarakat modern melihat konteks yang real yakni hukum sebagai perwujudan keadilan.

Maka yang diharapkan adalah ada suatu pola hubungan yang harmonis antara proses pembentukan serta perwujudan hukum di masyarakat dengan sistim pemerintahan, yang keduanya harus mutlak ada dalam negara demokratis dan sesuatu yang bisa membuat posisi subsistem negara, subsistem bisnis kapitalis dan subsistem masyarakat sipil menjadi seimbang.

Harmonisasi Hukum

Apakah komunikasi politik yang berlangsung saat ini telah menuju harmonisasi untuk mewujudkan hukum yang adil dan mensejahterakan? Kita boleh dengan kritis berpendapat bahwa ada kata belum. Dalam konteks bernegara dari zaman ke zaman tidak mengalami perubahan yang berarti. Masih ada diskusi tentang penguasa dan siapa yang dikuasai. Dengan demikian pencapaian yang paling sempurna dari proses komunikasi politik yang dinamis, kekuatan seimbang dari tiga kutub negara demokrasi, dan perimbangan hak dan kewajiban negara dan warganegara dalam hukum hanyalah harmonisasi atas semua hal tersebut.

Secara maknawi seringkali kata "harmonisasi" ditafsir dan bahkan cenderung disamakan dengan kata "sinkronisasi". Sinkronisasi berasal dari kata bahasa Inggris *synchronization,* sinkronisasi berasal dari kata dasar sinkron (*sychronous*) yang berdasarkan Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen (sekarang Kementrian) Pendidikan dan Kebudayaan serta senada dengan Peter Salim kata sinkron mempunyai dua makna yaitu terjadi (berlaku) pada waktu yang sama atau serentak, dan makna yang kedua adalah sejalan (dengan) sejajar, sesuai, selaras.[34] Dalam Kamus Bahasa Indonesia kata sinkron bermakna: berbarengan, serempak, serentak, simultan, bertemu, cocok, klopdan sesuai. Sedangkan harmonisasi mimiliki makna: pengharmonisan; upaya mencari keselarasan.

Namun dalam uraian bagian ini, penulis mempopulerkan istilah atau kata harmonisasi hukum dari pada sinkronisasi walaupun istilah keduanya memiliki makna yang berbeda dan sudah lazim diulas, karena dengan cara tersebut dapat menggiring tulisan ini agar mudah dipahami. Harmonisasi ibarat sebuah simfoni yang dimainkan oleh sang dirigen sebagai pemimpin orkestra. Didalamnya beradu sebuah *solfege* yang harus dimainkan secara apik oleh para pemain orkestra, sehingga menghasilkan keterpaduan. Namun dalam konteks yang lebih spesifik, persoalan harmonisasi hukum tak sedemikian mudahnya. Sang dirigen lebih diposisikan sebagai penyanyi yang hendak bertutur atas kemauannya. Demikian juga dengan para pemain orkestranya yang sering mengikuti nada-nada yang dimaui oleh sang penyanyi.

Dalam perspektif sejarah istilah harmonisasi hukum telah muncul di Jerman pada tahun 1902. Harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah

---

[34] Lihat dalam Fifik Firyani, 2008, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam: Kajian Tentang Pengaturan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam.* Tesis PPS FH Universitas Brawijaya Malang, 2008.

dan hubungan di antara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni. Rudolf Stammler mengemukakan *"a just law aims at harmonizing individual purposes with that of society"*. Yakni suatu konsep fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat. Sedangkan LM Gandhi memaknai harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum [35]

Dalam tradisi liberal pemikiran John Locke, negara dilihat semata-mata sebagai instrumen. Negara dalam bentuk-bentuk resmi hanya memberikan fungsi jaminan bagi kebebasan masyarakat. Negara bukan tujuan bagi dirinya sendiri, melainkan hanya semacam kendaraan untuk mewujudkan tujuan. Negara hanya menjadi penjaga malam, yang memastikan bahwa setiap individu maupun kelompok berhak hidup dan berjuang secara bebas. Sementara itu, tradisi republikan yang digagas Rousseau, melihat bahwa negara dan hukum merupakan cerminan dari kehendak umum yang ada dibenak rakyat. Dalam konstelasi pemikiran ini, negara tidak hanya sebagai pesuruh. Dengan kata lain negara juga memiliki hak untuk meminta partisipasi dan dedikasi dari warganya.Lantas kemudian pertanyaan nya adalah, dalam posisi mana Indonesia? Apakah liberal, yang membebaskan masyarakatnya untuk bertindak dan berbuat atas kemauannya dengan sepenuhnya dijamin oleh negara. Atau republik yang menekan pentingnya komunikasi antara warga negara dengan pelaksana negara. Akankah dimungkinkan keduanya atau bukan keduanya.

---

[35]Kusnu Goesniadhie S, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum, mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Penerbit A3 dan Nasa Media Malang. Hlm. 2.

Harmonisasi bukan saja bertujuan pada terciptanya hukum, namun ia lebih dari sekedar perwujudan negara hukum yang baik. Disini ada proses pembangunan yang berkesinambungan antara subsistem ekonomi kapitalis, subsistem negara, dan subsistem masyarakat sipil dalam mewujudkan hukum yang harmonisUntuk membahas hal ini, kita dapat mengkaji apa itu hukum. Hukum dapat dimaknai sebagai kesatuan Asas, norma, lembaga dan proses. Dalam sistem hukum nasional sendiri hierarkis tatanan norma berpuncak pada konstitusi. Artinya, dalam sebuah negara hukum harus dipegang teguh prinsip supremasi konstitusi. Konstitusi harus diimplementasikan secara konsisten dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyaraka secara luas. Reformasi konstitusi yang telah berlangsun menegaskan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dan ternyata Indonesia memiliki konsep bernegara sendiri, meskipun ia sedikit membawa ide republikan Rosseau dimana adanya kekuasaan yang dilegitimasi oleh kehendak rakyat, yakni yudikati, legislatif dan eksekutif. Dan juga membawa ide liberal nya john locke, yakni penjaminan hak-hak asasi manusia di dalam konstitusinya.

Dalam praktik reformasi konstitusi hanya berada pada tataran ide semata, dan tidak ada penerapan dalam hubungan negara dan masyarakat. Konstitusi hanya berfungsi sebagai pawang yang memaksa peraturan perundang-undangan memenuhi kaidah normatifnya. Dalam hal ini negara hukum tercapai sudah, namun kebutuhan substansial lebih dari itu.

Masyarakat butuh sesuatu yang memberikan implikasi nyata terhadap kehidupannya atau dalam demokratisasi sistem politik, masyarakat harus berada dalam posisi tawar yang sama kuat dengan negara dan ekonomi kapitalis. Nyatanya hal demikian seperti adagium *jauh panggang dari api.*

Jika kita membaca *grand design* sistem dan politik hukum nasional yang digagas oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Disini tampak bahwa prinsip negara hukum adalah mengabdi pada kepentingan masyarakat dan bangsa dan menjadi pilar demokrasi bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan kesejahteraan masyarakat[36]. Kemudian, dalam pandangan Ahmad M. Ramli, yang menjadi persoalan mendasar, terkait *grand design* pembangunan sistem dan politik hukum nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas[37].

Meskipun sistem hukum dan konstitusi dapat merespon dinamika dan tantangan zaman dan kehidupan bernegara yang bertumpu pada konsensus reformasi serta produk hukum yang dihasilkan pun mencerminkan aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan historis. namun kesemua hal tersebut tidak mewujudkan kondisi masyarakat yang sejahtera. Lagi-lagi ini hanya sebagai cara pemenuhan aspek kaidah normatif.

---

[36] Ahmad M Ramli, (Makalah: Reformasi bidang hukum; menuju negara hukum yang demokratis) 2008, hal 2-4. Yang disampaikan dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional di UI Jakarta Maret 2008.

[37] Ibid

Demokrasi parlemen yang dijalankan oleh negara Indonesia, menimbulkan ekses negatif dan ketidakpercayaan. Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri adalah berbagai keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik, sampai sekarang, masih dibuat dengan cara-cara konservatif. Artinya, keputusan itu dibuat dalam suasana isolasi dari warga, yang notabene akan terkena efek hasil keputusan tersebut. Dengan demikian, kontribusi seluruh elemen masyarakat dalam perumusan kebijakan yang bersifat publik masih sangat terbatas.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Sebuah Kebijakan Pelayanan Publik

Permasalahan yang menyangkut implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi sering menjadi topik yang menarik baik di negara Industri maupun di negara-negara yang sedang berkembang. Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar merupakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan kebijaksanaan kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh daripada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari sumber daya, hubungan antarunit organisasi, tingkat sumber-daya, hubungan antarunit organisasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijaksanaan yang sudah ditetapkan.

Sebagaimana kita ketahui bahwa proses pembuatan keputusan atau kebijakan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki kemampuan, tanggung jawab dan kemauan, sehingga ia dapat membuat kebijakan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan dan yang tidak diharapkan.

Selain hal itu implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola

input untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan, faktor-faktor yang mempengaruhi dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaanya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobiliastor atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu Kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan bahkan jauh lebih penting daripada proses pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pejabat-pejabat pemerintah baik secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Perumusan lebih rinci mengenai kebijakan sebagaimana dikutip oleh Winarno bahwa implementasi kebijakan adalah :

> "Tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat/ tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun implementasi kebijakan itu diimplementasikan dengan baik."[38].

Sebelum mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pelayanan publik, terlebih dahulu dijelaskan faktor-

---

[38] Edward III, *Implemeting Public Policy* dalam Winarno, 2007, hlm. 174

faktor yang mempengaruhi sebuah kebijakan menurut Nigro and Nigro[39]:

a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Administrator sebagai pembuat kebijakan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Jadi, adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b) Adanya pengaruh kebisaaan lama (konservatisme)

Kebisaaan lama organisasi akan selalu diikuti oleh para administrator-administrator jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

Dari hal diatas kita dapat mengerti bahwa dalam pembuatan sebuah kebijakan mempunyai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Permasalahan utama, sehingga sebuah kebijalan pelayanan publik di buat adalah karena pelayanan publik saat ini masih belum mampu menyelenggarakan pelayanan yang adil dan non-partisipan. Sehingga dibutuhkan sebuah kebijakan pelayanan publik yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

---

[39] *Ibid Op.cit*

Di bawah ini, disebutkan masalah-masalah sehingga sebuah kebijakan pelayanan publik dibuat, yang dilihat dari segi faktor-faktor yang telah disebutkan diatas, antara lain (dilihat dari segi pola penyelenggaraannya)[40]:

a) *Kurang responsif.*Kondisi seringkali terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai dari tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan penanggungjawaban instansi. Respon terhadap keluhan, aspirasi, maupun harapan dari masyarakat seringkali terlambat bahkan juga seringkali diabaikan sama sekali.

b) *Kurang informatif.* Berbagai informasi yang memang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, seringkali terhambat atau bahkan juga tidak sampai kepada masyarakat.

c) *Kurang baik akses.* Berbagai unit pelaksanan pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga seringkali menyulitkan bagi mereka yang yang memerlukan pelayanan.

d) *Kurang koordinasi.* Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sengat kurang berkoordinasi atau kurang komunikasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.

e) *Birokrasi.* Pelayanan yang pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitannya dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan untuk dapat menyelesaikan maskah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga

---

[40] *Ibid*

sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

f) *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat.* Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan mendengar terhadap keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan sembarangan atau apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.

g) *Inefisien.* Berbagai persyaratan yang diperlukan seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan. Dilihat dari sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan segi profesionalime, kompetensi, empati dan etika. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsure yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompetensi yang tepat.

Dilihat dari sisi kelembagaan, faktor utama dalam pembuatan kebijakan pelayanan publik adalah terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien. Karena hal-hal diatas, maka sebuah kebijakan pelayanan publik dibuat. Kebijakan tersebut dapat meningkatkan pelayanan publik yang lebih berkualitas.

George Edwards III (1980) mengungkapkan ada empat faktor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik yaitu[41]:

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-

---

[41] Ibid

individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenahi maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesunguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

2. Sumber daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada bagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/ kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenahi bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepetuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/ pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor.

Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/ program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3. Disposisi atau perilaku

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. Struktur Birokratik

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn

dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- § Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- § Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- § Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- § Vitalitas suatu organisasi;
- § Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- § Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang komplek membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

Keempat faktor tersebut secara simultan bekerja dan berinteraksi satu sama lain agar membantu proses implementasi atau sebaliknya menghambat proses implementasi. keempat faktor tersebut saling mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung keefektifan implementasi kebijakan.

Sementara menurut Maarse (1987)[42], Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan yang harus

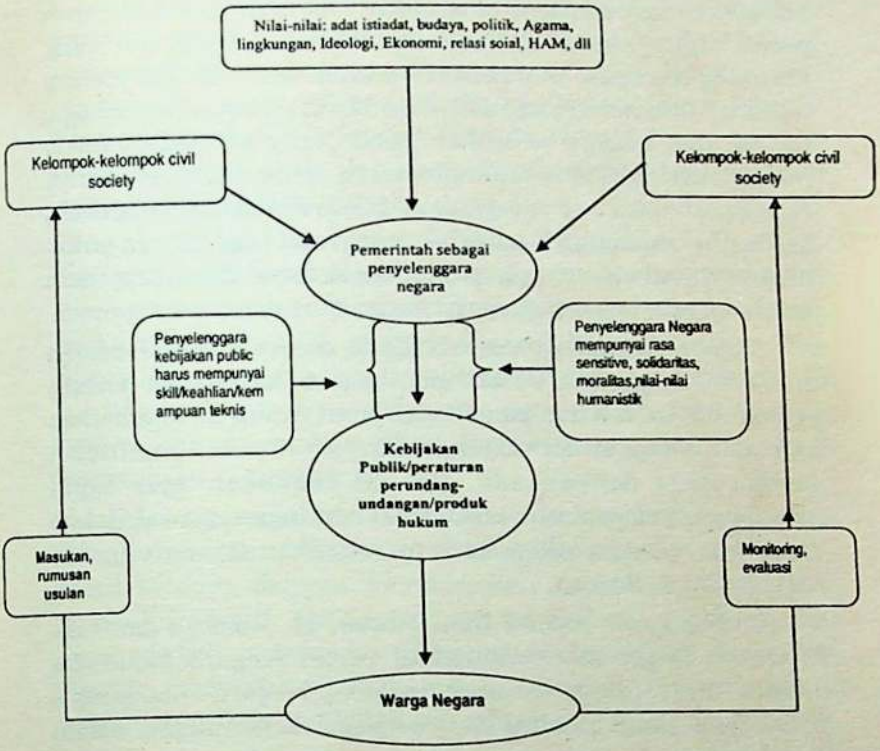
---

[42] *Ibid*

dilaksanakan dimana isi yang tidak jelas dan samar akan membingungkan para pelaksana di lapangan sehingga interpretasinya akan berbeda. Kemudian ditentukan pula oleh tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan sehingga pelaksana dapat bekerja optimal. Lalu ditentukan juga oleh banyaknya dukungan yang harus dimiliki agar kebijakan dapat dilaksanakan dan pembagian dari potensi-potensi yang ada seperti diferensiasi wewenang dalam struktur organisasi.

Atas dasar hal tersebut, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan Pemerintah baik Pusat maupun Daerah harus memperhatikan bermacam-macam faktor baik faktor nilai-nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat dari aspek politik, sosial, ekonomi, budaya, adat istiadat dan perangkat-perangkat norma yang telah ada perlu dan wajib diperhatikan dalam menyusun formulasi kebijakan publik. Arus informasi dan komunikasi perlu diperhatikan sehingga tidak terjadi pemahaman yang berbeda antara isi kebijakan yang diberikan oleh pusat dengan persepsi aparat pelaksana di daerah. Diperlukan pula dukungan sumber daya maupun *stakeholders* yang terkait dengan proses implementasi kebijakan. Diperlukan pula pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses implementasi suatu kebijakanmaupun faktor-faktor yang mempengaruhinya. Diperlukan pula nilai-nilai yang dapat dianut atau dijadikan pegangan oleh pemerintah untuk menerjemahkan setiap kebijakan yang harus diimplementasikan.

PROSES INTERAKSI DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK



Implementasi Kebijakan & Distorsi kebijakan

Bergulirnya Otonomi daerah yang ditandai dengan kebijakan desentralisasi diharapkan akan memberi dampak positif bagi masyarakat, khususnya di daerah. Salah satu yang menjadi harapan masyarakat adalah adanya perubahan terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai bentuk dari adanya kebijakan public yang berpihak kepada masyarakat. Selain itu, otonomi daerah mensyaratakan adanya ruang partisipasi bagi masyarakat dalam mengelola kebijakan, karena hal ini menjadi sebuah keniscayaan bagi negara untuk mempromosikan, menghormati, melindungi dan memenuhi hak-haknya sebagai pemegang kuasa atas negara ini.[43]

Tujuan kebijakan desentralisasi secara esensial adalah untuk menciptakan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam meningkatkan kapasitas, memperoleh dukungan masyarakat dan pembagian sumber daya dengan adil. Hal ini dilakukan agar dapat mendorong pemerintah daerah lebih bertanggungjawab dalam mengelola, menyediakan serta memberikan layanan kepada masyarakat di daerah.

Pemikir klasik seperti John Locke, JJ. Rosseau dan G.W. Frederich Hegel mengemukakan peran Negara kaitannya dengan masyarakat, sebagai: *pertama*, Negara mempunyai posisi yang sangat netral dari berbagai kepentingan dalam masyarakat. Ia diibaratkan sebagai wasit dalam suatu perlombaan yang memperebutkan kepentingan dalam masyrakat. Pada tataran ini, posisi masyarakat menjadi kuat, sedangkan Negara menjadi lemah. *Kedua*, Negara dan masyarakat merupakan satu kesatuan yang bersifat integral dan totalitas, sehingga tidak ada dualisme diantara keduanya. *Ketiga*, Negara memiliki posisi yang otonom ketika berhadapan dengan masyarakat, dalam hal ini Negara mampu mengambil

---

[43] A. Patra M Zen, dalam Kurniawan, 2007, *Wajah Buram Pelayanan Publik*. In-Trans, Malang.

inisiatif sendiri tanpa perlu mendapatkan persetujuan dari masyarakat. *Keempat,* otonomisasi Negara atas masyarakat seperti tersebut dalam sifat ketiga kemudian membuat Negara cenderung menduduki posisi dominant dalam setiap pengambilan keputusan. *Kelima,* otomisasi Negara atas masyarakat juga membawa implikasi pada tumbuhnya Negara yang alienatif dari masyarakat. *Keenam,* Negara hanya menjadi intrumen bagai kelas dominant dalam masyarakat kapitalis dan alienatif bagi masyarakat sosialis.

Jika dirunut dari beberapa pilihan kebijakan yang hadir dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah acapkali menggunakan cara dan pilihan keenam, dimana negara mentuankan "pemilik modal" yang selalu dihambakan setiap waktu. Negara tidak mempunyai kekuatan manakala pemilik modal melakukan *presure* terhadap pengambil kebijakan *policy maker*. Negara seakan–akan representasi pemodal bukan representasi masyarakat.

Dari paparan diatas esensinya negara/pemerintah seyogyanya memberikan perlindungan kepada masyarakat salah satunya dengan merumuskan kebijakan publik yang nondiskriminatif. Akan tetapi saat ini terlihat kebijakan publik yang ada belum dimaknai sebagi bentuk kewajiban pemerintah kepada masyarakat, akan tetapi masih di pandang bahwa kebijakan publik hanyalah serangkaian proses politik belaka.

Dari beberapa kejadian yang pernah terjadi di Indonesia, kebijakan publik seringkali hanya dijadikan ornamen pemanis bagi para pejabat pemegang otoritas politik. Demikian juga bagi para pelaksana, kebijakan publik kemudian di pahami secara sederhana (*simplification*) yaitu dipandang dari sudut "ekonomis", sebagai bagian dari "proses menswastanisasikan" kebijakan publik, misalnya yang berbentuk pelayanan umum. Tidak jarang kemudian badan publik, prakteknya dalam menjalankan pelayanan publik/umum lebih mengedepankan prinsip-prinsip managerialisme seperti mengejar peningkatan

pendapatan asli daerah. Dalam konteks ini, Edi Soeharto [44] mengingatkan manakala praktek swastanisasi dijalankan, maka negara telah melupakan Nilai-nilai *egalitarianism*-nya, seperti keadilan dan kesetaraan sosial, inklusivitas, dan perlindungan sosial yang menjadi ruh dari pembangunan kesejahteraan sosial masyarakat. Padahal, sebagai sebuah institusi negara yang mengemban tugas pembangunan kesejahteraan (*welfare development*), sejatinya harus berpijak pada pendekatan konsepsi negara kesejahteraan yang telah menjadi pilihan Negara Indonesia yang seharusnya lebih mengedepankan pemberdayaan dan perlindungan sosial dalam arti yang lebih luas dan hakiki. Disamping itu Managerial berbasis *Reinventing governance* menyalahi konsepsi Negara yang harusnya menjadi "pengendali" dari pada "pengayu" (*steering ather than rowing*).

Dalam kontek demokrasi, pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh negara tentunya mencerminkan tentang kebutuhan masyarakat. Pemerintah sendiri secara alami mempunyai peran dan fungsi pengemban hajat rakyat. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat harus benar-benar menyerap seluruh kepentingan rakyat, sehingga dapat menyelesaikan problem bangsa.

Saat ini telah berkembang dengan cepat seiring dengan perubahan tata kelola pemerintahan di tingkat globat maupun di Indonesia sendiri, yang mana proses penyusunan kebijakan publik lebih mengedepankan nilai–nilai demokrasi, pemajuan HAM maupun kesetaraan peran dan akses. Hal ini terjadi karena memang telah menjadi sebuah keniscayaan bahwa prinsip-prinsip penyusunan kebijakan yang berpaham tradisional-feodalistik maupun yang *ansich* positifistik telah banyak mengalami kelemahan-kelemahan. Kelemahan yang dimaksud misalnya;[45]

---

[44] Edi Suharto dalam makalah "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi- Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta. www.policy.hu/suharto.

[45] Abdul Wahab dalam Arif Saiful, 2006, *Reforamasi Birokrasi Dan Demokratisasi Kebijakan Publik.*

a. Kebijakan publik tradisional terkesan hanya diabdikan untuk kepentingan tirani semata sehingga tidak nampak adanya keberpihakan pada masyarakat banya.
b. Kebijakan publik tradisional yang hanya didominasi oleh para pakar dan para elit menyebabkan bahasa kebijakannyan sangat elitis dan tidak simengerti oleh rakyat banyak.
c. Secara teoritis kebijakan publik tradisional itu tidak memiliki basis teori yang solid dan kohesif, sebab sangat miskin aspek multidisipliniernya.
d. Secara praktek kebijakan publik tradisional gagal mengantisipasi dampak-dampak yang tidak diinginkan *(Unintanded Impact)* dan lemah dam penerapan, sehingga sering dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan.

Kondisi saat ini, yang paling menggembirakan adalah adanya pengaruh pada perubahan paradigma birokrasi yaitu adanya trend demokratisasi yang bersifat mondial yang memengaruhi esensi dan pola hubungan negara dan masyarakat *(State-Society Relation)* hampir diseluruh dunia dari yang semula otoriter menjadi demokratik, dari sentralisasi ke desentralisasi dari orientasi kekuasaan ke orientasi pelayanan publik dari birokrasi tertutup ke birokrasi terbuka. Perubahan paradigma dari a *low trust society* ke arah *high trust society* dengan mendekatkan hubungan antara negara dengan masyarakat dan mengubah aturan-aturan birokratis yang terlalu membelenggu masyarakat menjadi aturan-aturan yang lebih demokratis, meskipun juga belum semuanya.

Terminologi kebijakan publik *(Public Policy)*, yang disampaikan oleh beberapa ahli sangat beragam, namun secara substansi ada kemaan yaitu tentang peran, kewenangan dari lembaga resmi negara/pemerintah untuk mengatur jalannya kepemerintahan, yang dipandang dari berbagai sudut perspektif. Sedangkan salah satu bentuk atau wujud dari kebijakan publik yang dapat dirasakan oleh masyarakat adalah yang berbentuk layanan publik. Oleh karena itu, pelayanan

publik sering dilihat sebagai eksistensi dan represenatasi dari pemerintahan yang mempunyai otoritas untuk merumuskan, melaksanakan maupun melakukan evaluasi atas kebijakan publik. Dari logika tersebut dapat ditafsirkan bahwa jika seluruh proses awal hingga akhir kebijakan publik tidak melibatkan para *stakeholders,* maka akan menjadi rumit dikemudian hari terutama dalam implementasinya. Karena situasi sosial, politik dan budaya saat ini telah berbeda dengan situasi di masa lalu, dimana rejim pemerintahan orde baru masih sangat kuat mengontrol masyarakat. Agar setiap kebijakan publik mendapat legitimasi sosial, legitimasi politik dan legitimasi hukum maka sudah seharusnya seluruh proses penentuan kebijakan seharusnya menempatkan publik sebagai subjek dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sehubungan dengan pembuatan kebijakan publik, pemerintah perlu mempunyai kepekaan dan pemahaman terhadap kebutuhan dan hak dari masyarakat. Namun pada taraf implementasinya kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak banyak memperhatikan kebutuhan masyarakat, bahkan sebaliknya terdapat distorsi kebijakan yang melibatkan peran pengambil kebijakan. Sebagai contoh adalah pengambil kebijakan di pemerintahan daerah. Para pengambil kebijakan di daerah dengan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki ternyata dapat dijadikan alat untuk kepentingan dirinya sendiri dan kelompoknya. Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Malang Corruption Watch dan Intrans Institute, tentang siapa saja aktornya, bentuk distorsinya seperti apa dan apa kepentingannya. Sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini.

Model keterlibatan aktor dalam penentuan kebijakan [46]

Aktor	Bentuk Distorsi	Kepentingan
Legislatif-ekskutif	- Melakukan transaksi kebijakannya untuk kepentingan politik - Kebijakan Anggaran hanya dilakukan sebagai respon politik penguasa - Kebijakan Anggaran dijadikan instrumen kepentingan politik tertentu	- Meminta dukungan dan saling mengamankan jangkar kekuasaan yang mereka miliki. Seringkali melakukan kongkalikong (*unholy coalition*). - Sebagai media untuk mencari uang yang kemudian digunakan untuk membiayai pengamanan menjaga kekuasaannya
Pasar /pemodal	Mempengaruhi legislative maupun ekskutif agar kebijakan anggaran (APBD) dapat menguntungkan bisnisnya, dengan cara seluruh proyek APBD disesuaikan dengan kepentingan pemodal tertentu.	- Pengerjaan proyek pembangunan yang didanai oleh APBD dimonopoli oleh pemodal tertentu. - Proyek-proyek yang dikerjakan tanpa tender. Kalaupun menggunakan mekanisme tender, tapi sudah diupayakan untuk dimenangkan oleh pemodal yang mempunyai hubungan dekat dengan penguasa parlemen maupun ekskutif.
Partai Politik	- Mempengaruhi anggota legislatif - Kebijakan anggaran dijadikan instrumen kepentingan partai politik tertentu	- Dijadikan kepentingan politik dan sumber keuangan partai secara langsung. - "Berselingkuh" dengan pemodal untuk mendapatkan keuntungan
Media massa	Mempengaruhi opini publik	- Dilakukan Untuk kepentingan keberlangsungan usaha medianya, dengan modul iklan dan sejenisnya. - "berselingkuh" dengan pemodal dan partai politik untuk saling menguntungkan *symbiosis mutualisme*.
Masyarakat (tokoh)	Memberikan dukungan secara parsial dan sepihak	- Untuk kepentingan pribadi - Menjaga kepentingan orang-orang tertentu baik pemodal maupun tokoh politisi.

[46] Dikembangkan dari hasil penelitian Marginalisasi Peran Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Publik yang dilakukan oleh Malang Corruption Watch dan Intrans Institute, pada tahun 2007-2009.

Partisipasi Dominasi Kaum Elit

Dalam iklim demokrasi, partisipasi menjadi sebuah keniscayaan. Isu partisipasi yang cukup menguat semenjak tumbangnya orde baru, kini telah menjadi sebuah alat legitimasi politik, baik yang dilakukan oleh negara maupun masyarakat. Partisipasi menjadi daya pesona bagi elemen masyarakat. Hampir bisa dipastikan, semua elemen masyarakat ketika tidak menggunakan isu partisipasi dalam melaksanakan kegiatan maupun dalam program-programnya dianggap kurang mendukung terwujudnya demokratisiasi. Isu partisipasi, transparansi dan akuntabilitas telah menjadi pola perilaku baru bagi penyelenggara negara, Non Governmnet Organisation (*NGO*), organisasi masyarakat, komunitas masyarakat hingga kelompok-kelompok terkecil di masyarakat. Bagunan isu ini sudah sedemikian rupa, sehingga kini memunculkan banyak pertanyaan misalnya, seperti; seberapa besar kadar partisipasi yang dilakukan oleh negara dalam membuat perencanaan maupun penyusunan kebijakan pembangunan. Atau mungkin partisipasi hanya dijadikan alat legitimasi belaka. Bahkan bukan partisipasi yang terjadi, melainkan hanyalah mobilisasi massa.

Salah satu contoh kasus dari praktek partisipasi yang dimobilisasi adalah pada proses penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau yang lebih populer disebut anggaran publik. Dalam penyusunan APBD seringkali pendekatan yang dilakukan sangat tidak partisipatif. Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah Kota/ Kabupaten dan DPRD adalah pendekatan administratif dan struktural. Misalnya dalam penentuan peserta musrenbang dari berbagai tingkatan, baik ditingkat Kelurahan/Desa, tingkat Kecamatan maupun tingkat Kota/Kabupaten yang dilibatkan hanyalah berdasarkan pada jabatan struktural yang dimiliki oleh seseorang apakah itu ketua RT, RW, pejabat Kelurahan maupun pejabat kecamatan dan yang dianggap tokoh masyarakat.

Proses penentuan ini tentunya tidak proporsional, karena mereka bukanlah orang yang mempunyai masalah di

mana harus diselesaikan melalui fasilitasi dana-dana APBD. Mereka hanyalah mempunyai mandat tetapi tidak mempunyai kuasa atas dana APBD. Seharusnya ketika menyusun APBD yang dilibatkan adalah orang/rakyat yang mempunyai masalah, yang harus difasilitasi oleh dana-dana APBD. Misalnya, ketika membahas tentang pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui retribusi Pedagang Kaki Lima (PKL) yang diundang adalah orang PKL, bukan yang lainnya, sehingga penentuan besaran retribusinya dapat ditentukan secara faktual dan realistis. Jika yang diundang atau dilibatkan bukan orang PKL tentu mereka tidak akan mengetahui dengan pasti tentang kebutuhan seoarang PKL. Demikian pula ketika menentukan usulan pembangunan yang dilibatkan adalah orang/rakyat yang akan menikmati pembangunan bai itu fasilitas prasarana dasar maupun non dasar, yang dilibatka bukanlah para kontraktor yang akan mengerjakan proyeknya seperti yang terjadi selama ini.

Relasi Rakyat dan Pembuat Kebijakan

Kebijakan publik akan mempunyai makna manakala dapat dilaksanakan dengan baik oleh pembuat dan penerimanya. Agar terjadi situasi yang demikian maka diperlukan sebuah relasi sosial antara rakyat dan pembuat kebijakan secara adil dan proporsional, tidak saling menegasikan.

Relasi yang adil dan proporsional dapat berjalan tatkala semua pihak peran-perannya diberi ruang untuk diapresiasi dan dijadikan sesuatu yang berkontribusi dalam memutuskan kebijakan. Tetapi ironisnya adalah sesuatu yang dianggap ideal dalam menentukan kebijakan seperti uraian di atas kemudian dianggap tidak ideal karena mengganggu kepentingan secara sepihak. Yaitu kepentingan kekuasaan dan kepentingan individu maupun kelompoknya.

Sebagai contoh yaitu hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan di daerah,misalnya dalam

tahap proses penyusunan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (musrenbang) yaitu, pertama, dominasi peran masih dikuasai oleh pengambil kebijakan dalam setiap proses dan tingkatannya. Kedua, relasi rakyat dengan DPRD terhalang dengan kepentingan partai politik. Ketiga, relasi rakyat dengan ekskutif masih sebagai obyek belaka dari produk kebijakan. Keempat, rakyat hanya dijadikan alat legitimasi sosial-politik maupun hukum dan kelima, rakyat dianggap tidak tahu (cukup) diwakili partai politik, elit/tokoh (konsep representatif dan hegemoni sosial) dalam hubungan antara yang dipimpin dengan yang memimpin.

Hambatan relasi sosial masyarakat dengan pengambil kebijakan [47]

Tingkatan Proses	Bentuk hambatan
Proses penenetapan anggaran	Dominasi peran masih dikuasai oleh pengambil kebijakan dalam setiap proses dan tingkatannya
Proses penjaringan aspirasi	- Relasi rakyat dengan DPRD terhalang dengan kepentingan partai politik - Rakyat dianggap tidak tahu (cukup) diwakili partai politik, elit/tokoh (konsep representatif dan hegemoni sosial) dalam hubungan antara yang dipimpin dengan yang memimpin
Proses musrenbang dan implementasi anggaran	Relasi rakyat dengan ekskutif masih sebagai obyek belaka dari produk kebijakan
Proses pengambilan keputusan politik	Rakyat hanya dijadikan alat legitimasi sosial-politik maupun hukum

[47] Hasil Monitoring Malang Corruption Watch

Relasi sosial yang dibangun antara rakyat dengan pengambil kebijakan pada masa otonomi daerah ini secara faktual semakin ada jarak yang cukup jauh, karena mereka yang mempunyai otoritas politik untuk membuat kebijakan lebih banyak mengedepankan kepentingan politik individu, kepentingan politik kelompok dan partai politiknya.

Realitas ini hampir terjadi pada semua daerah di Indonesia, yaitu produk kebijakan yang dihasilkan tidak berlandaskan pada kepentingan dan kebutuhan riil masyarakat. Di Jawa Timur, beberapa kebijakan yang dihasilkan oleh para otoritas politik malah banyak menguntungkan dirinya sendiri (bersama lembaga) negara yang ada di daerah. Nampaknya kebijakan yang dibuat itu sudah dirancang untuk disalahgunakan dengan dalih perangkat peraturan perundang undangan yang mengatur kurang memadai. Sebagai conto produk kebijakan anggaran publik yang dibuat banyak terjac distorsi dan penyimpangan yang sarat dengan korupsi.

Situasi ini tidak dapat terelakan, karena *domain* kekuasaan yang dimiliki oleh pengambil kebijakan sangat luas dan sangat hegemonik, sehingga ruang partisipasi publik nyaris hanya menjadi sebuah *ornamen* dalam penyusunan kebijakan anggaran publik. Lebih tragis lagi proses penyusunan anggaran publik banyak dipengaruhi dan intervensi oleh kelompok-kelompok kepentingan seperti organisasi kemasyarakatan dan keagamaan, partai politik, lembaga swadaya masyarakat maupun kelompok pemodal (pengusaha).

C. Reformasi Hukum dan Kebijakan Pelayanan Publik di Indonesia

Negara mempunyai kewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasarnya. Hal ini merupakan konsekwensi dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang diorganisir dalam bentuk republik, yang mengisyaratkan adanya amanat agar kesejahteraan untuk khalayak ramai (*public*) dapat diwujudkan. Kewajiban penyediaan pelayanan publik merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu perlu kiranya dibangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan yang senantiasa diselenggarakan, harus seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pemenuhan kebutuhan pelayanan publik.

Sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk, serta pemerintah sebagai perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu didasarkan pada norma-norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Pengaturan kebijakan pelayanan publik diupayakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menjamin penyediaan pelayanan publik. Penjaminan penyedian pelayanan publik yang mendesak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus diselenggarakan secara berkeadilan dan mampu meningkatkan posisi warga tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi juga akan mampu menjadi posisi tawar (*bargain*) dalam mendapatkan *public service*. Regulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik yang seperti ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam pemberian pelayanan publik oleh lembaga pemerintah penyelenggara pelayanan publik, dan oleh karena itu maka diperlukan pengaturan hukum dan kebijakan yang mendukungnya.

Dalam rangka regulasi kebijakan pengelenggaraan pelayanan publik lembaga pemerintah, berkaitan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).[48]

Di Indonesia Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang didalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatuNorma Dasar itu dikatakan *presupposed*.[49]

Pengaturan dan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik secara normatif pengaturannya harus bersumber pada Pancasila, yang kemudian diikuti oleh pengaturan perundangan dibawahnya. Pengaturan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik selanjutnya didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara 1945 merupakan landasan dasar filosofis bagi pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai

---

[48] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1945, h. 113, dibahas kembali oleh Hamid Attamini dalam Maria Farida Indrati, Ilmu PerundangUndangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, jakarta, 1998.

[49] Maria Farida Indrati, Ibid, hlm. 25

dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis, Amanat ini tercermin dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (6), Pasal 28 B ayat (2), Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 D ayat (2), Pasal 28 F, Pasal 28 H ayat (1), Pasal 28 I ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal-pasal tersebut merupakan amanat negara bahwa penyelenggaraan pelayanan publikharus dikelola, diatur dan diselenggarakan untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu secara teoritis pengaturan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada dan hidup terpelihara dalam kehidupan masyarakat, bersifat nondiskriminatif dan demokratis yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membeda-bedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanansepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme. Nilai impersonal yang bebas dari nepotisme dan primordialisme inilah yang kemudian memberikan inspirasi bagi pemerintah dalam meregulasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik.

Persoalan pemerataan pelayanan publik, atau pelayanan yang adil bagi warga negara menjadi tugas yang wajib

dilaksanakan oleh pemerintah melalui mekanisme yang telah ditetapkan.Harapan terbentuk mekanisme pelayanan yang benar-benar "super kritis", transparan dan berkeadilan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yaitu penyelenggara pelayanan dan masyarakat pengguna pelayanan publik. Keadilan yang diharapkan saat ini adalah keadilan antara pihak, seperti yang dikonsepkan Aristoteles yang dikutip kembali oleh John Rawls dalam *A Theory of Justice* tentang keadilan komotatif yaitu penetapan hak dan kewajiban dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang telah disepakati para pihak[50]. Karena itu, peran *civil society* baik itu berbentuk asosiasi sukarela, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau lainnya menjadi sangat penting untuk mengawasi perilaku penyelenggara pelayanan, melalui mekanisme ini akan mampu meningkatkan posisi warga tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi juga akan mampu menjadi posisi tawar (*bargain*) dalam mendapatkan *public service*.

Alternatif Model Kebijakan Publik Partisipatif, Pro *Civil Society*, dan Berperspektif Gender

Bangsa Indonesia yang menjadi bagian dari warga dunia, posisinya sangat strategis karena jumlah penduduknya yang besar, maupun luas wilayahnya. Namun masih banyak yang terbengkalai, salah urus dan belum berorientasi ke kesejahteraan publik yang sebenarnya. Untuk itu SDM kita perlu dibekali dengan kompetensi plus motivasi kemajuan agar cepat dan terakselerasi dalam memanfaatkan potensi sumberdaya alamnya yang melimpah ruah untuk didayagunakan, sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat bermanfaat secara optimal dan rasional komprehensip merangkul dan menyantuni semua

---

[50] John Rawls dalam *A Theory of Justice*, tentang Konsep keadilan dari distributif dan komotatif, keadilan distributif adalah keadilan mengenai pembagian hak dan kewajiban berdasarkan keputusan yang berkekuasaan (tribunus-kepala suku) adalah penetapan hak dan kewajiban berdasarkan keputusan penguasa (lembaga penyelenggara pelayanan), comotatif adalah penetapan hak dan kewajiban para pihak.

sesuai dengan prinsip dan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance & clean government*).

Penyelenggaraan pelayanan publik hingga saat ini masih banyak mendapat penilaian buruk dari rakyat penggunanya. Banyak kritikan, ditujukan namun perbaikan tak juga kunjung dilakukan. Adalah kewajiban pejabat-pejabat pemerintahan untuk mereformasi mekanisme dalam memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan para warga. Namun, pada kenyataannya perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang era reformasi ini ternyata belum sepenuhnya mengubah tatanan kehidupan masyarakat di bidang pelayanan publik. Harapan masih sangat jauh bahwa warga masyarakat bisa memperoleh akses yang lapang ke arah pelayanan yang baik dan berkualitas. Keluhan yang selama ini dilontarkan berkait dengan buruknya kinerja pelayanan publik antara lain adalah lemahnya pelayanan dan kebijakan yang terkesan tambal sulam. Regulasi kebijakan pelayanan publik yang masih tersebar dalam banyak peraturan yang sifatnya sektoral, menjadikan pelayanan publik di Indonesia berada pada kondisi yang belum *managable*.

Dalam perkembangan sejarahnya kecenderungan dunia dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publiknya, dewasa ini sudah mengalami pergeseran paradigma bernegara yang digunakan yaitu dari *state oriented* menuju *civilize oriented*. Hal ini sejalan dengan derasnya tuntutan akan peran serta masyarakat dalam era gelombang demokrasi partisipatif - menuju terciptanya kehidupan bermasyarakat yang lebih demokratis, transparan, akuntabel, damai, dan sejahtera. Adalah wajar, kalau semua pemerintahan di dunia sekarang ini berada dalam tekanan untuk dapat bekerja lebih baik: efektif, efisien, ekonomis *(to maximize results and minimize costs)*. Upaya-upaya yang dilakukan seperti *reinventing, reengineering, horizontal administration, responsive government* dan lain sebagainya semuanya telah dilakukan agar pemerintahan dapat dijalankan secara lebih efektif dan efisien.

Tantangan ini telah merubah peran pemerintah dari sekedar memberikan pelayanan seadanya secara rutin menjadi melayani semua kebutuhan pelayanan masyarakat dengan mutu yang tinggi (*high quality services*). Konsekuensinya, semua pemerintahan di dunia bersaing untuk menggagas inisiatif baru tentang upaya meningkatkan standar kinerja pelayanannya agar dapat memenuhi dan kalau bisa melebihi keinginan dan harapan masyrakat.[51]

Model Kebijakan Publik yang Partisipatif dan Akomodatif

Pemahaman terhadap kebijakan publik *(public policy)* paling tidak berkisar pada tiga hal penting yaitu: *perumusan kebijakan publik*, *implementasi kebijakan publik*, dan *evaluasi kebijakan publik*.[52] Terminologi "*public policy*" yang sering kali diterjemahkan bebas dengan 'kebijakan publik' dalam khasanah ilmu administrasi publik dimaknai secara beragam yaitu tergantung sudut mana akan digunakan. Menurut James P. Lester kebijakan publik adalah "proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didisain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil ataukah masih direncanakan."[53]

Secara lebih sederhana *kebijakan publik* dapat dipahami sebagai *jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan*. Dalam konteks Indonesia cita-cita dan tujuan negara kita adalah seperti yang tertuang dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dengan demikian kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Atau dengan kata lain kebijakan publik adalah suatu "manajemen pencapaian tujuan nasional."

Dari pemahaman di atas, sebetulnya kebijakan publik

---

[51] Irfan Islamy, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17.

[52] Rian Nugroho, *Op.cit*

[53] Laster, P. James and Joseph Stewart, 2000, *Public Policy an Evolutionary Approach*, Wadsworth, USA.

itu *mudah dipahami,* karena maknanya adalah "hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional". Kebijakan publik juga *mudah diukur,* karena ukurannya sudah jelas yakni "sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh." Namun, bukan berarti kebijakan publik itu *mudah dibuat, mudah dilaksanakan,* dan *mudah dikendalikan* atau *diawasi,* karena kebijakan publik itu menyangkut faktor-faktor politik, hukum, dan lebih-lebih apabila bersinggungan dengan faktor ekonomi. Terbukti dalam kurun penyelenggaraan negara di negeri tercinta ini, kebijakan publik yang diterapkan oleh masing-masing Presidennya juga berbeda-beda, bak pelangi pagi sehabis musim hujan.

Presieden Soekarno lebih memilih jalan *populis-politik,* dan dapat dikatakan hasilnya masih jauh dari target, dan ia jatuh karena krisis politik. Presiden Soeharto memilih jalan *pragmatis-elitis-ekonomis,* dan dapat mencapai keberhasilan namun keberhasilannya rapuh di dalam dan akhirnya jatuh ketika ada krisis ekonomi. Presiden Habibi hanya melakukan *stabilisasi politik* agar pesawat yang sudah meluncur ke bawah tidak jatuh dan terhempas. Ia berhasil, namun tidak dapat melanjutkan karena krisis kepercayaan. Presiden Gus Dur lebih memilih jalan *supra demokratis* karena membiarkan semua orang berbicara dan mengerjakan apa saja yang dianggap baik. Hasilnya, Indonesia belajar untuk berdemokrasi secara absolut, meski biaya yang harus dibayar sangat mahal. Presiden Megawati secara *hati-hati belajar dari kegagalan pendahulunya,* namun hingga habis masa jabatannya belum menemukan dan menentukan pilihan tegas, sehingga terkesan perjalanan pembangunan Indonesia pada posisi ambigu (penuh keraguraguan). Presiden SBY sekarang ini sedang mencoba mengawinkan jalan antara penyelenggaraan negara secara demokratis dengan mencoba menjadikan isu pemberantasan korupsi dan penegakan hukum sebagai ikon utamanya. Tanda-tanda ke arah perbaikan masih samar-samar terlihat, di samping masih terlalu dini untuk mengevaluasi perjalanan kepresidenan

yang belum genap dua tahun.

Pada hakikatnya kebijakan publik yang dikeluarkan dan dibuat oleh pihak yang diberikan kewenangan sebagaimana yang diatur di dalam undang-undang atau peraturan di bawahnya harus mencerminkan asas kebermanfaatan bagi publik atau masyarakat pada umumnya. Konsep kebijakan publik sejatinya adalah melayani dan memperlakukan organ publik dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya. Seorang pelayan publik harus bermental pengabdi bukan bermental majikan yang sok otoritatif karena bernaung dan berlindung di bawah sistem. Pelayanan publik yang sepenuh harus tercermin dan termanifestasikan dalam setiap birokrasi di segala lini. Setiap kebijakan yang dibuat benar-benar mengakomodasi kepentingan yang lebih luas dan pro terhadap kemaslahatan rakyat yang sebenar-benarnya pemberi mandat. Sehingga kebijakan publik dan pelayanan publik yang baik dapat tercapai apabila mental para birokrat dan pemangku kebijakan yang diberikan mandat dan amanah oleh rakyat benar-benar berjiwa pengabdi dan melayani dengan sepenuh hati serta sadar bahwa amanah tersebut harus dijalankan dengan sebaik mungkin, sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan tingkat religiusitas yang tinggi.

Model Kebijakan Publik yang Pro *Civil Society*

Berbicara tentang kebijakan publik yang pro *civil society*, mau tidak mau kita akan membicarakan hubungan antara negara dengan masyarakat baik dalam konteks sistem demokrasi maupun dalam administrasi publik. Atau lebih sederhananya dapat dilacak pada faktor-faktor apa yang memungkinkan kebijakan publik itu memberikan penguatan pada *civil society* dalam suatu negara atau daerah. Menurut Eddi Wibowo,[54] setidaknya ada tiga faktor yang harus diperhatikan yaitu: budaya politik yang kondusif, tingkat *kesatuan dalam civil society* (utamanya dalam dua hal yang strategis yaitu kesamaan dalam

[54] Eddy Wibowo, dkk., 2004, *Kebijakan Publik Pro Civil Society*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta.

visi dan misi serta adanya jaringan kerja sama dan partisipasi di antara unsur-unsur *civil society* dalam masyarakat), dan *dukungan dana* (baik yang bersumber dari masyarakat sendiri maupun dari bantuan luar negari).

Dalam praktik bernegara (utamanya di negara-negara yang sedang berkembang), ketiga faktor tersebut saling berinteraksi dalam proses mempengaruhi kebijakan yang mendukung *civil society*. Meskipun tidak semua praktik penguatan *civil society* di beberapa negara itu berhasil, tapi paling tidak ketiga faktor tersebut turut berkontribusi dalam proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan pelayanan publik.

Setiap kebijakan publik harus diarahkan untuk mengintervensi faktor-faktor yang memungkinan penguatan *civil society* tersebut. Tujuannya adalah tiada lain, agar proses penguatan *civil society* berjalan bersamaan dengan berlangsungnya proses kebijakan publik. Dengan kata lain, peluang penguatan *civil society* harus dibuka sejak awal proses perumusan kebijakan publik itu berlangsung hingga tahap evaluasi, dan begitu seterusnya bergulir secara berkelanjutan. Kata kuncinya terletak pada partisipasi masyarakat, dan partisipasi merupakan salah satu prinsippenting dari *good gevernance*.

Model Kebijakan Publik Berperspektif Gender

Robert Stoller (1968) memberi batasan pengertian gender untuk membedakan hal-hal yang merupakan ciri biologis manusia dengan hal lain yang terkait dengan sosial budaya. Secara singkat, Gender adalah perbedaan mengenai fungsi dan peran sosial laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh lingkungan tempat kita berada. Gender lebih berkaitan dengan anggapan dan kebiasaan yang berlaku di suatu tempat tentang bagaimana laki-laki dan perempuan dianggap sesuai atau tidak sesuai (tidak lumrah) dengan tata nilai sosial dan budaya setempat. Dengan demikian, Gender dapat berbeda dari satu tempat ke

tempat lainnya dan dapat berubah dari waktu ke waktu.

Reformasi telah membawa dampak yang cukup signifikan dalam tata pemerintahan di Indonesia, dimana terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan yang semula sentralistik ke sistem pemerintahan yang desentralistik. Konsep desentralisasi ini sendiri bukanlah hal baru, karena dengan jelas telah tertuang dalam UUD 1945 dimana desentralisasi bukan hanya konsep yang sifatnya politis tetapi juga anti sentralistik. Pemerintahan yang sentralistik dianggap tidak mampu memahami secara tepat nilai-nilai dan aspirasi lokal. Masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne Rust, 1968), karenanya pemerintahan yang desentralistik diperlukan agar pemerintahan mengacu pada kondisi dan keperluan lokal.

Pelaksanaan otonomi daerah kemudian membuat seluruh pemerintah daerah bergiat dalam membenahi daerahnya masing-masing, termasuk dalam membangun dasar hukum yang mengatur aktivitas di daerah, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda). Perda memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena gerak operasional pemerintahan daerah dijalankan dengan Perda. Mengingat pentingnya Perda, sudah seharusnya Perda dibuat untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik, sehingga dapat mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah menjadi peluang dalam terciptanya *good governance* (tata pemerintahan yang baik). *Good governance* dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan secara partisipatif, efektif, jujur, adil, transparan dan bertanggung jawab kepada semua level pemerintahan. Tata pemerintahan yang baik perlu didukung dengan tata regulasi pemerintahan yang baik (*Good Regulatory Governance/GRG*), karena dalam menjalankan roda pemerintahan sebagaimana yang telah dimandatkan, pemerintah daerah memerlukan suatu instrumen hukum untuk menjamin kepastian hak dan warga negaranya di setiap daerah.

Negara ikut bertanggung jawab dalam mengupayakan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan-kebijakan publik yang dibuat. Perempuan sebagai individu dalam konteks bernegara statusnya sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan laki-laki. Negara wajib melindungi seluruh waga negaranya dari berbagai bentuk pelanggaran terhadap hak asasinya baik secara struktural maupun kultural, tanpa membeda-bedakan jenis kelamin, ras, bahasa, golongan, warna kulit maupun agama.

Transformasi politik menuju otonomi daerah memiliki potensi untuk melakukan perubahan besar di Indonesia. Desentralisasi bertujuan membawa pemerintah lebih dekat pada rakyat. Salah satu kecenderungan yang paling positif adalah meningkatnya kesadaran rakyat bahwa mereka dapat dan harus berperan serta dalam pemerintahan daerah. Namun demikian, desentralisasi juga diikuti oleh berbagai bentuk tantangan dan kesempatan bagi perempuan Indonesia. Tantangan-tantangan tersebut termasuk keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan yang pada umumnya masih terbatas.

Adanya regulasi berperspektif gender diharapkan dalam proses otonomi daerah nantinya tidak menjadi proses marginalisasi dan pelumpuhan terhadap hak-hak perempuan, namun menjadi ruang bagi perempuan dalam pemenuhan hak-haknya untuk menuju kesejahteraan bersama. Oleh karenanya, pengimplementasian kebijakan desentralisasi, mengintegrasikan pula isu gender dalam semua kebijakan yang dibuat oleh pemerintah guna mendukung adanya keadilan gender.

Dengan demikian paradigma barunya antara lain jika pemerintah ingin memuaskan rakyatnya, maka hal utama yang harus dilakukan adalah merubah pandangan tentang bahwa pemerintah yang menjadi majikan yang harus dilayani, wajib dirubah menjadi rakyat yang menjadi majikan. Pemerintah harus berperan hanya sebagai pelayan, tidak lebih dari itu. Pemerintah pun harus bertindak cepat, ketika rakyat menuntut haknya untuk dilayani. Jika kondisi ini menjadi kenyataan, maka penyakit birokrasi, seperti pungutan liar, calo birokrasi uang pelicin, kolusi, nepotisme atau praktek-pratek deskriminasi layanan lainnya tidak akan bergentayangan dalam urusan birokrasi publik di negari ini. Tentunya dalam hal ini perl dipahami bahwa pemerintah harus berperan sebagai fasilitato kebijakan pelayanan publik. Gagasan yang terbaik untuk menyelesaikan masalah diatas adalah bahwa pemerintah harus lebih bermasyarakat. Maksudnya adalah, pemerintah harus lebih tanggap akan kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat. Hal ini haruslah dilaksanakan karena kebijakan pelayanan terhadap publik merupakan aspek yang fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia,* Penerbit PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

_____,2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II.* Konstitusi Press. Jakarta.

Afadlal (editor), 2003. *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah,* Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI.

Ardiyanto, Donny, 2002. *Korupsi di Sektor Pelayanan Publik* dalam Hamid Basyaib dkk (editor), 2002. *Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 2),*Yayasan Aksara dan Kemitraan Untuk Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.

Dwiyanto, Agus, (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

_____, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia,* Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

Fachrudin, Irfan, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, PT. Alumni, Bandung.

Gajong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum,* Penerbit Ghalia Indonesia, Bandung.

Goesniadhie S, Kusnu, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum, mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Penerbit A3 dan Nasa Media Malang.

Hartono,Sunaryati 1977, *Makalah;* (dalam buku): Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit Bina Cipta.

HR, Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press.

Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta.

Indrati, Maria Farida, 1998. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta.

Irfan, Islamy, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Juliantara, Dadang, (Editor), 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta.

Karseno, Arief Ramelan,2003,*Dari Jogja Untuk Indonesia: Sebuah Wacana Kebijakan Publik*, PT. Hanindita Graha Widya dan INSPECT, Yogyakarta.

Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel.

Kusnardi, Moh. & Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengatar Hukum Tata Negara Indonesia.* Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Jakarta.

Lubis, M.Solly 2007,*Kebijakan Publik*. Mandar Maju, Bandung.

M. Zen,A. Patra, 2005, *Tak ada Hak Asasi Yang Diberi*, YLBHI-CIDA, Jakarta

Mahfud MD, Moh., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.

_____, 2006. *Membangun Politik hukum, Menegakkan Konstitusi.* Pustaka LP3ES Jakarta.

Manan, Bagir, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi.* FH UII Press. Yogyakarta.

Marryman,J.H, 1969, *The Civil Law Tradition*, California: Stanford Univercity Press.

Masaaki, Okamoto & Abdur Rozaki, 2006, *Kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*, IRE Press Yogyakarta-CSES University Kyoto Jepang.

Muhcsin dan Fadillah Putra, 2002. *Hukum dan Kebijakan Publik.* Averroes Malang.

Nugroho, Riant, 2008. *Public Policy.* Penerbit PT. Elek media Komputindo Kelompok Gramedia. Jakarta.

Nusantara, Abdul Hakim Garuda, 1998. *Politik Hukum Nasional,* YLBHI. Jakaarta.

Pound, Roscoe, 1957. *The development of Constitutional Guarantees of Liberty,* Yale University Press. New Heaven London.

Prianto, Agus,2006. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik,* Malang, In-TRANS.

Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan,* Pustaka Pelajar, Yogjakarta.

Sisworo,Soerjono Dirdjo, 1999. *Pengantar Ilmu Hukum.* Rajawali Jakarta.

Stewart,Laster, P. James and Joseph, 2000, *Public Policy an Evolutionary Approach,* Wadsworth, USA.

Suharto,E. 2006, *Analisa Kebijakan Publik,* Alfabeta, Bandung,

Suharto,Edi, 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik,* Bandung Alfabeta.

Sunggono,Bambang, 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik.* Sinar Grafika, Jakarta.

Suny, Ismail, 1978. *Pembagian Kekuasaan Negara.* Aksara Baru. Jakarta.

Suwandi, Made, 2002, *Konsep Dasar Otonomi Daerah Indonesia "Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis Dan Efisien",* Jakarta.

Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi.* Lukman Offset & YPAPI. Yogyakarta.

Tjandra, W. Riawan, 2008, *Hukum Administrasi Negara,* Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagio, 2006, *Mimpi Negara Kesejahteraan,* LP3ES-Perkumpulan Prakarsa, Jakarta.

Warassih,Esmi, 2005 *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis.* Suryandaru Utama, Semarang.

Wibowo,Eddy dkk., 2004, *Kebijakan Publik Pro Civil Society*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta.

Zamroni, 2002, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, Bigraf, Yogyakarta.

Zen, A. Patra M., 2005, *Tak ada Hak Asasi Yang Diberi*, YLBHI-CIDA, Jakarta

Artikel, Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah, Surat Kabar & Wibesite

Asshiddiqie, Jimmly 2003. *Sruktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945.* Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI (Denpasar 14-18 Juli 2003).

A. Rani, Faisal, 2002. *Fungsi dan kedudukan Mahkamah Agung sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka sesuai dengan Paham Negara Hukum.* Disertasi Universitas Padjajaran. Bandung.

Firyani, Fifik, 2008, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam: Kajian Tentang Pengaturan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam.* Tesis PPS FH Universitas Brawijaya Malang 2008.

Hamidi,Jazim 2006, *Paradigma Baru Kebijakan Pelayanan Yang Pro Civil Society dan Berbasis Hukum dalam Pelayanan Publik Bukan untuk Publik*, Malang Corruption Wacth-YAPPIKA, Malang.

Http://ArrosyadiWordpress.Com//*Definisi Kebijakan Publik*, Diakses 29 Nopember 2010.

http://hardiyansyah-ahmad.blogspot.com//*Paradigma KebijakanPelayanan Publik pada Era Otonomi Daerah* Diakses 02 desember 2010.

http://hardiyansyah-ahmad.blogspot.com//*Artikel Pelayanan Publik*, Diakses 03 desember 2010

http://hykurniawanwordpress.com//

FormulasiMasalahKebijakanPublik,Diakses 24 September 2009.

Http://HykurniawanWordpress.Com//*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan*, Diakses03 desember 2010.

http://idwikipedia.org//*Perihal Kebijakan Publik*. Diakses 03 Desember 2010.

http://www.id.shvoong.com.// *Social Sciences: Pengertian Hukum*, Diakses 8 Desember 2010.

http://www.mediapendidikan.info. *UndangUndangNomor25Tahun2009*. Diakses 8 Desember 2010.

Indra Djati Sidi, *Otonomi Pendidikan, Suatu Keharusan*, Media Indonesia Opini Edisi 19 Oktober 2010.

http://www.hamline.edu//*Membangun Model Pelayanan Publik Yang dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat*, Good Governance and Anti Corruption Indonesia.Diakses 06September 2000.

J. Widijantoro,2003. "*Korupsi Pelayanan Umum dan Upaya Pemberdayaan Masyarakat*" Tulisan artikel laporan penelitian dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif *Wacana* No. XIV/2003, Insist Press, Yogyakarta.

Novenanto, Anton, peneliti Pusham UBAYA "*Birokrasi dan Politik Pemda*" di Harian Kompas Edisi Jawa Timur 09 Maret 2006.

Rahayu, Amy Y.S 1997. "Fenomena Sector Publik Dan Era Service Quality" dalam *Bisnis Birokrasi* No. 1/vol.III/April/1997.

Ramli,Ahmad M, 2008, *Reformasi bidang hukum; menuju negara hukum yang demokratis*, Makalah yang disampaikan dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional di UI Jakarta Maret 2008.

Retnaning, Mahdiansyah, Sri Noor Suparyanti, C.D. Fajarini, dan Dwi Winanto Hadi *Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan*: Hasil Penelitian Jurnal Dikbud No.017, Juni 1999.

Suryadi, Ace,*Manajemen Pendidikan Nasional Menuju Kemandirian Bangsa: Gagasan Awal Kajian Dikbud*, No.014, September 1998.

Thoha, Miftah,*Desentralisasi Pendidikan* Jurnal Dikbud No.017, Juni 1999.

Yuswanto, *Peraturan Kebijakan*. Makalah disampaikan dalam kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro-Universitas Negeri Lampung.

Peraturan Perundang-Undangan:

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Perda No. 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik Jawa Timur

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Pendidikan Nasional. Beberapa perubahan Naskah akademik dilakukan dan ini merupakan revisi ke 1 07/06/01. Sekarang RUU Pendidikan Nasional sudah menjadi UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

UNDANG UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 14 TAHUN 2008

TENTANG
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang :
a. bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional;
b. bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyeleng-garaan negara yang baik;
c. bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik;
d. bahwa pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untukmengembangkan masyarakat informasi;
e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a,huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk UndangUndang tentangKeterbukaan Informasi Publik;

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 Ę dan Pasal 28 JUndangUndang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

M E M U T U S K A N:

Menetapkan : UNDANGUNDANG TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:
1. Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun non elektronik.

2. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan UndangUndang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.
3. Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.
4. Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.
5. Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundangundangan.
6. Mediasi adalah penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator komisi informasi.
7. Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh komisi informasi.
8. Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.
9. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik.
10. Orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum, atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
11. Pengguna Informasi Publik adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
12. Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

BAB II
ASAS DAN TUJUAN
Bagian Kesatu
Asas
Pasal 2

(1) Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik.
(2) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
(3) Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
(4) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan UndangUndang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

Bagian Kedua
Tujuan
Pasal 3

Undang-Undang ini bertujuan untuk:

a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;

b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

BAB III
HAK DAN KEWAJIBAN PEMOHON DAN PENGGUNA INFORMASI PUBLIK SERTA HAK DAN KEWAJIBAN BADAN PUBLIK

Bagian Kesatu
Hak Pemohon Informasi Publik

Pasal 4

(1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
(2) Setiap Orang berhak:
   a. melihat dan mengetahui Informasi Publik;
   b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik;
   c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau
   d. menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundangundangan.
(3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut.
(4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan UndangUndang ini.

Bagian Kedua
Kewajiban Pengguna Informasi Publik

Pasal 5

(1) Pengguna Informasi Publik wajib menggunakan Informasi Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Pengguna Informasi Publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh Informasi Publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Bagian Ketiga
Hak Badan Publik

Pasal 6

(1) Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Badan Publik berhak menolak memberikan Informasi Publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Informasi Publik yang tidak dapat diberikan oleh Badan Publik, sebagaimana dimaksud pada ayat(1) adalah:
   a. informasi yang dapat membahayakan negara;
   b. informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat;

c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi;
d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau
e. informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan.

Bagian Keempat
Kewajiban Badan Publik
Pasal 7

(1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
(2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
(3) Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat(2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
(4) Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.
(5) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.
(6) Dalam rangka memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan non elektronik.

Pasal 8

Kewajiban Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB IV
INFORMASI YANG WAJIB DISEDIAKAN DAN DIUMUMKAN
Bagian Kesatu
Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan Secara Berkala
Pasal 9

(1) Setiap Badan Publik wajib mengumumkan Informasi Publik secara berkala.
(2) Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat(1) meliputi:
a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
b. informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
c. informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
d. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundangundangan.
(3) Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat(2) dilakukan paling singkat 6 (enam) bulan sekali.
(4) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat(1), disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.
(5) Cara-cara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditentukan lebih lanjut oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di Badan Publik terkait.
(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban Badan Publik memberikan dan menyampaikan Informasi Publik secara berkala sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat(2), dan ayat(3) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

Bagian Kedua
Informasi yang Wajib Diumumkan secara Sertamerta
Pasal 10

(1) Badan Publik wajib mengumumkan secara sertamerta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum.

(2) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat(1) disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.

Bagian Ketiga
Informasi yang Wajib Tersedia Setiap Saat
Pasal 11

(1) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik setiap saat yang meliputi:
a. daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
b. hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
e. perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
f. informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
g. prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/ atau
h. laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam UndangUndang ini.

(2) Informasi Publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 dinyatakan sebagai Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan kewajiban Badan Publik menyediakan Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

Pasal 12

Setiap tahun Badan Publik wajib mengumumkan layanan informasi, yang meliputi:
a. jumlah permintaan informasi yang diterima;
b. waktu yang diperlukan Badan Publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi;
c. jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi; dan/ atau
d. alasan penolakan permintaan informasi.

Pasal 13

(1) Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana setiap Badan Publik:
a. menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi; dan
b. membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik yang berlaku secara nasional.

(2) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibantu oleh pejabat fungsional.

Pasal 14

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha MilikDaerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara dalam UndangUndang ini adalah:
a. nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
b. nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
c. laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan laporan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;
d. hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;

e. sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;
f. mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
g. kasus hukum yang berdasarkan UndangUndang terbuka sebagai Informasi Publik;
h. pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsipprinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran;
i. pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
j. penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
k. perubahan tahun fiskal perusahaan;
l. kegiatan penugasan pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
m. mekanisme pengadaan barang dan jasa; dan/atau
n. informasi lain yang ditentukan oleh UndangUndang yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah

Pasal 15

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh partai politik dalam UndangUndang ini adalah:
a. asas dan tujuan;
b. program umum dan kegiatan partai politik;
c. nama, alamat dan susunan kepengurusan dan perubahannya;
d. pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
e. mekanisme pengambilan keputusan partai;
f. keputusan partai yang berasal dari hasil muktamar/kongres/munas dan/atau keputusan lainnya yang menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai terbuka untuk umum; dan/atau
g. informasi lain yang ditetapkan oleh UndangUndang yang berkaitan dengan partai politik.

Pasal 16

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh organisasi nonpemerintah dalam UndangUndang ini adalah:
a. asas dan tujuan;
b. program dan kegiatan organisasi;
c. nama, alamat, susunan kepengurusan, dan perubahannya;
d. pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau sumber luar negeri;
e. mekanisme pengambilan keputusan organisasi;
f. keputusankeputusan organisasi; dan/atau
g. informasi lain yang ditetapkan oleh peraturan perundangundangan.

BAB V
INFORMASI YANG DIKECUALIKAN

Pasal 17

Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:
a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:
   1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
   2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
   3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencanarencana yang berhubungan dengan penecegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
   4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
   5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.

b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;

c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
   1 informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
   2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
   3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
   4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
   5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
   6. sistem persandian negara; dan/atau
   7 sistem intelijen negara.

d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;

e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:
   1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
   2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
   3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
   4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
   5. rencana awal investasi asing;
   6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
   7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.

f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri :
   1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
   2. korespondensi diplomatik antarnegara;
   3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
   4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.

g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;

h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
   1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
   2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
   3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
   4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau

5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.

i. memorandum atau suratsurat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;

j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan UndangUndang.

Pasal 18

(1) Tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan adalah informasi berikut:
   a. putusan badan peradilan;
   b. ketetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijakan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum;
   c. surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan;
   d. rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum;
   e. laporan keuangan tahunan lembaga penegak hukum;
   f. laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/atau
   g. informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat(2).

(2) Tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan huruf h, antara lain apabila:
   a. pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/atau
   b. pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatanjabatan publik.

(3) Dalam hal kepentingan pemeriksaan perkara pidana di pengadilan, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya yang diberi kewenangan oleh UndangUndang dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf i, dan huruf j.

(4) Pembukaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan izin kepada Presiden.

(5) Permintaan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) untuk kepentingan pemeriksaan perkara perdata yang berkaitan dengan keuangan atau kekayaan negara di pengadilan, permintaan izin diajukan oleh Jaksa Agung sebagai pengacara negara kepada Presiden.

(6) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diberikan oleh Presiden kepada Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya, atau Ketua Mahkamah Agung.

(7) Dengan mempertimbangkan kepentingan pertahanan dan keamanan negara dan kepentingan umum, Presiden dapat menolak permintaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Pasal 19

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang.

Pasal 20

(1) Pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f tidak bersifat permanen.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu pengecualian diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VI
MEKANISME MEMPEROLEH INFORMASI
Pasal 21

Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan.

Pasal 22

(1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi Publik kepada Badan Publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis.
(2) Badan Publik wajib mencatat nama dan alamat Pemohon Informasi Publik, subjek dan format informasi serta cara penyampaian informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
(3) Badan Publik yang bersangkutan wajib mencatat permintaan Informasi Publik yang diajukan secara tidak tertulis.
(4) Badan Publik terkait wajib memberikan tanda bukti penerimaan permintaan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat(3) berupa nomor pendaftaran pada saat permintaan diterima.
(5) Dalam hal permintaan disampaikan secara langsung atau melalui surat elektronik, nomor pendaftaran diberikan saat penerimaan permintaan.
(6) Dalam hal permintaan disampaikan melalui surat, pengiriman nomor pendaftaran dapat diberikan bersamaan dengan pengiriman informasi.
(7) Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permintaan, Badan Publik yang bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis yang berisikan :
    a. informasi yang diminta berada di bawah penguasaannya ataupun tidak;
    b. Badan Publik wajib memberitahukan Badan Publik yang menguasai informasi yang diminta apabila informasi yang diminta tidak berada di bawah penguasaannya dan Badan Publik yang menerima permintaan mengetahui keberadaan informasi yang diminta;
    c. penerimaan atau penolakan permintaan dengan alasan yang tercantum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
    d. dalam hal permintaan diterima seluruhnya atau sebagian dicantumkan materi informasi yang akan diberikan;
    e. dalam hal suatu dokumen mengandung materi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka informasi yang dikecualikan tersebut dapat dihitamkan dengan disertai alasan dan materinya;
    f. alat penyampai dan format informasi yang akan diberikan; dan/atau
    g. biaya serta cara pembayaran untuk memperoleh informasi yang diminta.
(8) Badan Publik yang bersangkutan dapat memperpanjang waktu untuk mengirimkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat(7), paling lambat 7 (tujuh) hari kerja berikutnya dengan memberikan alasan secara tertulis.
(9) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permintaan informasi kepada Badan Publik diatur oleh Komisi Informasi.

BAB VII
KOMISI INFORMASI
Bagian Kesatu
Fungsi
Pasal 23

Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UndangUndang ini danperaturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik danmenyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Bagian Kedua
Kedudukan
Pasal 24

(1) Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota.
(2) Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibu kota Negara.
(3) Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

Bagian Ketiga
Susunan
Pasal 25

(1) Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
(2) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
(3) Komisi Informasi dipimpin oleh seorang ketua merangkap anggota dan didampingi oleh seorang wakil ketua merangkap anggota.
(4) Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh para anggota Komisi Informasi.
(5) Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dengan musyawarah seluruh anggota Komisi Informasi dan apabila tidak tercapai kesepakatan dilakukan pemungutan suara.

Bagian Keempat
Tugas
Pasal 26

(1) Komisi Informasi bertugas :
a. menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini;
b. menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan
c. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
(2) Komisi Informasi Pusat bertugas:
a. menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi;
b. menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota belum terbentuk; dan
c. memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya berdasarkan UndangUndang ini kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktuwaktu jika diminta.
(3) Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Bagian Kelima
Wewenang
Pasal 27

(1) Dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi memiliki wewenang:
a. memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa;
b. meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan Sengketa Informasi Publik;
c. meminta keterangan atau menghadirkan pejabat Badan Publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik;

d. mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam Ajudikasi nonlitigasi penyelesaian Sengketa Informasi Publik; dan
e. membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja Komisi Informasi.

(2) Kewenangan Komisi Informasi Pusat meliputi kewenangan penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang menyangkut Badan Publik pusat dan Badan Publik tingkat provinsi dan/atau Badan Publik tingkat kabupaten/kota selama Komisi Informasi di provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota tersebut belum terbentuk.

(3) Kewenangan Komisi Informasi provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi yang bersangkutan.

(4) Kewenangan Komisi Informasi kabupaten/kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan

Bagian Keenam
Pertanggungjawaban
Pasal 28

(1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

(2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.

(3) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.

(4) Laporan lengkap Komisi Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), danayat (3) bersifat terbuka untuk umum.

Bagian Ketujuh
Sekretariat dan Penatakelolaan Komisi Informasi
Pasal 29

(1) Dukungan administratif, keuangan, dan tata kelola Komisi Informasi dilaksanakan oleh sekretariat komisi.

(2) Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah.

(3) Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.

(4) Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.

(5) Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.

(6) Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Bagian Kedelapan
Pengangkatan dan Pemberhentian
Pasal 30

(1) Syaratsyarat pengangkatan anggota Komisi Informasi:
a. warga negara Indonesia;
b. memiliki integritas dan tidak tercela;
c. tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih;

d. memiliki pengetahuan dan pemahaman di bidang keterbukaan Informasi Publik sebagai bagian dari hak asasi manusia dan kebijakan publik;
e. memiliki pengalaman dalam aktivitas Badan Publik;
f. bersedia melepaskan keanggotaan dan jabatannya dalam Badan Publik apabila diangkat menjadi anggota Komisi Informasi;
g. bersedia bekerja penuh waktu;
h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun; dan
i. sehat jiwa dan raga.

(2) Rekrutmen calon anggota Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah secara terbuka, jujur, dan objektif.
(3) Daftar calon anggota Komisi Informasi wajib diumumkan kepada masyarakat.
(4) Setiap Orang berhak mengajukan pendapat dan penilaian terhadap calon anggota Komisi Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan disertai alasan.

Pasal 31

(1) Calon anggota Komisi Informasi Pusat hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden sejumlah 21 (dua puluh satu) orang calon.
(2) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih anggota Komisi Informasi Pusat melalui uji kepatutan dan kelayakan.
(3) Anggota Komisi Informasi Pusat yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selanjutnya ditetapkan oleh Presiden.

Pasal 32

(1) Calon anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan/atau bupati/walikota paling sedikit 10 (sepuluh) orang calon dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon.
(2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota memilih anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota melalui uji kepatuta dan kelayakan.
(3) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota selanjutnya ditetapkan oleh gubernur dan/atau bupati/walikota.

Pasal 33

Anggota Komisi Informasi diangkat untuk masa jabatan 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya.

Pasal 34

(1) Pemberhentian anggota Komisi Informasi dilakukan berdasarkan keputusan Komisi Informasi sesuai dengan tingkatannya dan diusulkan kepada Presiden untuk Komisi Informasi Pusat, kepada gubernur untuk Komisi Informasi provinsi, dan kepada bupati/walikota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota untuk ditetapkan.
(2) Anggota Komisi Informasi berhenti atau diberhentikan karena:
a. meninggal dunia;
b. telah habis masa jabatannya;
c. mengundurkan diri;
d. dipidana dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara;
e. sakit jiwa dan raga dan/atau sebab lain yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak dapat menjalankan tugas 1 (satu) tahun berturutturut; atau
f. melakukan tindakan tercela dan/atau melanggar kode etik, yang putusannya ditetapkan oleh Komisi Informasi.

(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui Keputusan Presiden untuk Komisi Informasi Pusat, keputusan gubernur untuk Komisi Informasi provinsi, dan/atau keputusan bupati/walikota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota.

(4) Pergantian antarwaktu anggota Komisi Informasi dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk Komisi Informasi Pusat, oleh gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi untuk Komisi Informasi provinsi, dan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota.

(5) Anggota Komisi Informasi pengganti antarwaktu diambil dari urutan berikutnya berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan yang telah dilaksanakan sebagai dasar pengangkatan anggota Komisi Informasi pada periode dimaksud.

BAB VIII
KEBERATAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI KOMISI INFORMASI

Bagian Kesatu
Keberatan
Pasal 35

(1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut:
   a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
   b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
   c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
   d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
   e. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
   f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
   g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam UndangUndang ini.

(2) Alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g dapat diselesaikan secara musyawarah oleh kedua belah pihak.

Pasal 36

(1) Keberatan diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1).

(2) Atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis.

(3) Alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.

Bagian Kedua
Penyelesaian Sengketa Melalui Komisi Informasi
Pasal 37

(1) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.

(2) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

Pasal 38

(1) Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik.
(2) Proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat(1) paling lambat dapat diselesaikan dalam waktu 100 (seratus) hari kerja.

Pasal 39

Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui Mediasi bersifat final dan mengikat.

BAB IX
HUKUM ACARA KOMISI
Bagian Kesatu
Mediasi
Pasal 40

(1) Penyelesaian sengketa melalui Mediasi merupakan pilihan para pihak dan bersifat sukarela.
(2) Penyelesaian sengketa melalui Mediasi hanya dapat dilakukan terhadap pokok perkara yang terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g.
(3) Kesepakatan para pihak dalam proses Mediasi dituangkan dalam bentuk putusan Mediasi Komisi Informasi.

Pasal 41

Dalam proses Mediasi anggota Komisi Informasi berperan sebagai mediator.

Bagian Kedua
Ajudikasi
Pasal 42

Penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Ajudikasi nonlitigasi oleh Komisi Informasi hanya dapat ditempuh apabila upaya Mediasi dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa, atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan.

Pasal 43

(1) Sidang Komisi Informasi yang memeriksa dan memutus perkara paling sedikit 3 (tiga) orang anggota komisi atau lebih dan harus berjumlah gasal.
(2) Sidang Komisi Informasi bersifat terbuka untuk umum.
(3) Dalam hal pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumendokumen yang termasuk dalam pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka sidang pemeriksaan perkara bersifat tertutup.
(4) Anggota Komisi Informasi wajib menjaga rahasia dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Bagian Ketiga
Pemeriksaan
Pasal 44

(1) Dalam hal Komisi Informasi menerima permohonan penyelesaian Sengketa InformasiPublik, Komisi Informasi memberikan salinan permohonan tersebut kepada pihak termohon.
(2) Pihak termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pimpinan Badan Publik atau pejabat terkait yang ditunjuk yang didengar keterangannya dalam proses pemeriksaan.
(3) Dalam hal pihak termohon sebagaimana dimaksud pada ayat(2), Komisi Informasi dapat memutus untuk mendengar keterangan tersebut secara lisan ataupun tertulis.
(4) Pemohon Informasi Publik dan termohon dapat mewakilkan kepada wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Bagian Keempat
Pembuktian
Pasal 45

(1) Badan Publik harus membuktikan halhal yang mendukung pendapatnya apabila menyatakan tidak dapat memberikan informasi dengan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a.
(2) Badan Publik harus menyampaikan alasan yang mendukung sikapnya apabila Pemohon Informasi Publik mengajukan permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g.

Bagian Kelima
Putusan Komisi Informasi
Pasal 46

(1) Putusan Komisi Informasi tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisikan salah satu perintah di bawah ini:
   a. membatalkan putusan atasan Badan Publik dan memutuskan untuk memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik sesuai dengan keputusan Komisi Informasi; atau
   b. mengukuhkan putusan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk tidak memberikan informasi yang diminta sebagian atau seluruhnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.
(2) Putusan Komisi Informasi tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g, berisikan salah satu perintah di bawah ini:
   a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam UndangUndang ini;
   b. memerintahkan Badan Publik untuk memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam UndangUndang ini; atau
   c. mengukuhkan pertimbangan atasan Badan Publik atau memutuskan mengenai biaya penelusuran dan/atau penggandaan informasi.
(3) Putusan Komisi Informasi diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, kecuali putusan yang menyangkut informasi yang dikecualikan.
(4) Komisi Informasi wajib memberikan salinan putusannya kepada para pihak yang bersengketa.
(5) Apabila ada anggota komisi yang dalam memutus suatu perkara memiliki pendapat yang berbeda dari putusan yang diambil, pendapat anggota komisi tersebut dilampirkan dalam putusan dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari putusan tersebut.

BAB X
GUGATAN KE PENGADILAN DAN KASASI
Bagian Kesatu
Gugatan ke Pengadilan
Pasal 47

(1) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik negara.
(2) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan negeri apabila yang digugat adalah Badan Publik selain Badan Publik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 48

(1) Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat(1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut.
(2) Sepanjang menyangkut informasi yang dikecualikan, sidang di Komisi Informasi dan di pengadilan bersifat tertutup.

Pasal 49

(1) Putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisi salah satu perintah berikut:
   a. membatalkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:
      1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang dimohonkan oleh Pemohon Informasi Publik; atau
      2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
   b. menguatkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:
      1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik; atau
      2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.

(2) Putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaianSengketa Informasi Publik tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g berisi salah satu perintah berikut:
   a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam UndangUndang ini dan/atau memerintahkan untuk memenuhi jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam UndangUndang ini;
   b. menolak permohonan Pemohon Informasi Publik; atau
   c. memutuskan biaya penggandaan informasi.

b. Pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri memberikan salinan putusannya kepada para pihak yang bersengketa.

Bagian Kedua

Kasasi

Pasal 50

Pihak yang tidak menerima putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung paling lambat dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri.

BAB XI

KETENTUAN PIDANA

Pasal 51

Setiap Orang yang dengan sengaja menggunakan Informasi Publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 52

Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara sertamerta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan UndangUndang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 53

Setiap Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, dan/atau menghilangkan dokumen Informasi Publik dalam bentuk media apa pun yang dilindungi negara dan/atau yang berkaitan dengan kepentingan umum dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 54

(1) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

(2) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf c dan huruf e, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

Pasal 55

Setiap orang yang dengan sengaja membuat Informasi Publik yang tidak benar ataumenyesatkan dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dipidana dengan pidana penjarapaling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 56

Setiap pelanggaran yang dikenai sanksi pidana dalam UndangUndang ini dan juga diancam dengan sanksi pidana dalam UndangUndang lain yang bersifat khusus, yang berlaku adalah sanksi pidana dari UndangUndang yang lebih khusus tersebut.

Pasal 57

Tuntutan pidana berdasarkan UndangUndang ini merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan umum.

BAB XII
KETENTUAN LAINLAIN
Pasal 58

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembayaran ganti rugi oleh Badan Publik negara diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB XIII
KETENTUAN PERALIHAN
Pasal 59

Komisi Informasi Pusat harus sudah dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak diundangkannya UndangUndang ini.

Pasal 60

Komisi Informasi provinsi harus sudah dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejakdiundangkannya UndangUndang ini.

Pasal 61

Pada saat diberlakukannya UndangUndang ini Badan Publik harus melaksanakan kewajibannya berdasarkan UndangUndang.

Pasal 62

Peraturan Pemerintah sudah harus ditetapkan sejak diberlakukannya UndangUndang ini.

BAB XIV
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 63

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perolehan informasi yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.

Pasal 64

(1) UndangUndang ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan.
(2) Penyusunan dan penetapan Peraturan Pemerintah, petunjuk teknis, sosialisasi, sarana dan prasarana, serta halhal lainnya yang terkait dengan persiapan pelaksanaan Undang-Undang ini harus rampung paling lambat 2 (dua) tahun sejak UndangUndang ini diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta pada tanggal 30 April 2008
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

PENJELASAN ATAS
UNDANGUNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 14 TAHUN 2008
TENTANG
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

I. UMUM

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F disebutkan bahwa setiap Orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh Informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan Informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh Informasi, perlu dibentuk undangundang yang mengatur tentang keterbukaan Informasi Publik. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik.

Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan :

(1) hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi;
(2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana;
(3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas;
(4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup Badan Publik dalam Undangundang ini meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi non pemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang

sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta kepemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki.

Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapkan Badan Publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaikbaiknya.

Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang baik (good governance).

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "tepat waktu" adalah pemenuhan atas permintaan Informasi dilakukan sesuai dengan ketentuan UndangUndang ini dan peraturan pelaksanaannya.

"Cara sederhana" adalah Informasi yang diminta dapat diakses secara mudah dalam hal prosedur dan mudah juga untuk dipahami.

"Biaya ringan" adalah biaya yang dikenakan secara proporsional berdasarkan standar biaya pada umumnya.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "konsekuensi yang timbul" adalah konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi berdasarkan UndangUndang ini apabila suatu Informasi dibuka. Suatu Informasi yang dikategorikan terbuka atau tertutup harus didasarkan pada kepentingan publik. Jika kepentingan publik yang lebih besar dapat dilindungi dengan menutup suatu Informasi, Informasi tersebut harus dirahasiakan atau ditutup dan/atau sebaliknya.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "membahayakan negara" adalah bahaya terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Lebih lanjut mengenai Informasi yang membahayakan negara ditetapkan oleh Komisi Informasi.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "persaingan usaha tidak sehat" adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur, melawan hukum, atau menghambat persaingan usaha. Lebih lanjut mengenai Informasi persaingan usaha tidak sehat ditetapkan oleh Komisi Informasi.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "rahasia jabatan" adalah rahasia yang menyangkut tugas dalam suatu jabatan Badan Publik atau tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan" adalah Badan Publik secara nyata belum menguasai dan/atau mendokumentasikan Informasi Publik dimaksud.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "berkala" adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik" adalah Informasi yang menyangkut keberadaan, kepengurusan, maksud dan tujuan, ruang lingkup kegiatan, dan Informasi lainnya yang merupakan Informasi Publik yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Huruf b

yang dimaksud kinerja Badan Publik adalah kondisi Badan Publik yang bersangkutan yang meliputi hasil dan prestasi yang dicapai serta kemampuan kerjanya.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "sertamerta" adalah spontan, pada saat itu juga.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b
Cukup jelas.
Huruf c
Cukup jelas.
Huruf d
Cukup jelas.
Huruf e
Cukup jelas.
Huruf f
Cukup jelas.
Huruf g
Cukup jelas.
Huruf h
Yang dimaksud dengan:
"transparansi" adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan Informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan;
"kemandirian" adalah suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan peraturan perundangundangan dan prinsip korporasi yang sehat;
"akuntabilitas" adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
"pertanggungjawaban" adalah kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat;
"kewajaran" adalah keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (stakeholder) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.
Huruf i
Cukup jelas.
Huruf j
Cukup jelas.
Huruf k
Cukup jelas.
Huruf l
Cukup jelas.
Huruf m
Cukup jelas.
Huruf n
Yang dimaksud dengan "undang-undang yang berkaitan dengan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah" adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UndangUndang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Undang-Undang yang mengatur sektor kegiatan usaha badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang berlaku umum bagi seluruh pelaku usaha dalam sektor kegiatan usaha tersebut.
Pasal 15
Huruf a
Cukup jelas.
Huruf b
Cukup jelas.
Huruf c
Cukup jelas.
Huruf d
Cukup jelas.
Huruf e
Cukup jelas.
Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "undangundang yang berkaitan dengan "partai politik" adalah UndangUndang tentang Partai Politik.

Pasal 16

Yang dimaksud dengan "organisasi nonpemerintah" adalah organisasi baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum yang meliputi perkumpulan, lembaga swadaya masyarakat, badan usaha nonpemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Pasal 17

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Angka 1

Yang dimaksud dengan "Informasi yang terkait dengan sistem pertahanan dan keamanan negara" adalah Informasi tentang:

1. infrastruktur pertahanan pada kerawanan: sistem komunikasi strategis pertahanan, sistem pendukung strategis pertahanan, pusat pemandu, dan pengendali operasi militer;
2. gelar operasi militer pada perencanaan operasi militer, komando dan kendali operasi militer, kemampuan operasi satuan militer yang digelar, misi taktis operasi militer, gelar taktis operasi militer, tahapan dan waktu gelar taktis operasi militer, titiktitik kerawanan gelar militer, dan kemampuan, kerawanan, lokasi, serta analisis kondisi fisik dan moral musuh;
3. sistem persenjataan pada spesifikasi teknis operasional alat persenjataan militer, kinerja dan kapabilitas teknis operasional alat persenjataan militer, kerawanan sistem persenjataan militer, serta rancang bangun dan purwarupa persenjataan militer;

Angka 2

Cukup jelas.

Angka 3

Cukup jelas.

Angka 4

Cukup jelas.

Angka 5

Cukup jelas.

Angka 6

Yang dimaksud dengan "sistem persandian negara" adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pengamanan Informasi rahasia negara yang meliputi data dan Informasi tentang material sandi dan jaring yang digunakan, metode dan teknik aplikasi persandian, aktivitaspenggunaannya, serta kegiatan pencarian dan pengupasan Informasi bersandi pihak lain yang meliputi data dan Informasi material sandi yang digunakan, aktivitas pencarian dan analisis, sumber Informasi bersandi, serta hasil analisis dan personil sandi yang melaksanakan.

Angka 7

Yang dimaksud dengan "sistem intelijen negara" adalah suatu sistem yang mengatur aktivitas badan intelijen yang disesuaikan dengan strata masingmasing agar lebih terarah dan terkoordinasi secara efektif, efisien, sinergis, dan profesional dalam mengantisipasi berbagai bentuk dan sifat potensi ancaman ataupun peluang yang ada sehingga hasil analisisnya secara akurat, cepat, objektif, dan relevan yang dapat mendukung dan menyukseskan kebijaksanaan dan strategi nasional.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

"Memorandum yang dirahasiakan" adalah memorandum atau surat-surat antarBadan Publik atau intraBadan Publik yang menurut sifatnya tidak disediakan untuk pihak selain Badan Publik yang sedang melakukan hubungan dengan Badan Publik dimaksud dan apabila dibuka dapat secara serius merugikan proses penyusunan kebijakan, yakni dapat:

1. mengurangi kebebasan, keberanian, dan kejujuran dalam pengajuan usul, komunikasi, atau pertukaran gagasan sehubungan dengan proses pengambilan keputusan;
2. menghambat kesuksesan kebijakan karena adanya pengungkapan secara prematur;
3. mengganggu keberhasilan dalam suatu proses negosiasi yang akan atau sedang dilakukan.

Huruf j

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang ini, keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yang dimaksud "Ajudikasi nonlitigasi" adalah penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa" adalah prosedur beracara di bidang penyelesaian sengketa Informasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 27
Ayat (1)
Huruf a
Cukup jelas.
Huruf b
Cukup jelas.
Huruf c
Cukup jelas.
Huruf d
Cukup jelas.
Huruf e
Yang dimaksud dengan "kode etik" adalah pedoman perilaku yang mengikat setiap anggota Komisi Informasi, yang penetapannya dilakukan oleh Komisi Informasi Pusat.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Pasal 28
Cukup jelas.
Pasal 29
Ayat (1)
"Pejabat pelaksana kesekretariatan" adalah pejabat struktural instansi pemerintah yang tugas dan fungsinya di bidang komunikasi dan informatika sesuai dengan peraturan perundangundangan.
Ayat (2)
Yang dimaksud dengan "pemerintah" adalah menteri yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang komunikasi dan informatika.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Ayat (5)
Cukup jelas.
Ayat (6)
Cukup jelas.
Pasal 30
Ayat (1)
Huruf a
Cukup jelas.
Huruf b
Cukup jelas.
Huruf c
Cukup jelas.
Huruf d
Cukup jelas.
Huruf e
Cukup jelas.
Huruf f
Cukup jelas.
Huruf g
Cukup jelas.
Huruf h
Cukup jelas.

Huruf i

"Sehat jiwa dan raga" dibuktikan keterangan tim penguji ditetapkan oleh pemerintah. Yang dimaksud dengan "terbuka" adalah bahwa Informasi setiap tahapan proses rekrutmen harus diumumkan bagi publik. Yang dimaksud dengan "jujur" adalah bahwa proses rekrutmen berlangsung adil dan nondiskriminatif berdasarkan UndangUndang ini.

Yang dimaksud dengan "objektif" adalah bahwa proses rekrutmen harus mendasarkan pada kriteria yang diatur oleh UndangUndang ini.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "tindakan tercela" adalah mencemarkan martabat dan reputasi dan/atau mengurangi kemandirian dan kredibilitas Komisi Informasi.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "penggantian antarwaktu anggota Komisi Informasi" adalah pengangkatan anggota Komisi Informasi baru untuk menggantikan anggota Komisi Informasi yang telah berhenti atau diberhentikan sebagaimana dimaksud Pasal 35 ayat (1) sebelum masa jabatannya berakhir.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 35

Ayat (1)

Pengajuan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sekurangkurangnya berisikan nama dan/atau instansi asal pengguna Informasi, alasan mengajukan keberatan, tujuan menggunakan Informasi, dan kasus posisi permintaan Informasi dimaksud. Yang dimaksu dengan "atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi" adalah pejabat yang merupakan atasan langsung pejabat yang bersangkutan dan/atau atasan dari atasan langsung pejabat yang bersangkutan.

Huruf a
Cukup jelas.
Huruf b
Cukup jelas.
Huruf c
Yang dimaksud dengan "ditanggapi" adalah respons dari Badan Publik sesuai dengan ketentuan pelayanan yang telah diatur dalam petunjuk teknis pelayanan Informasi Publik.
Huruf d
Cukup jelas.
Huruf e
Cukup jelas.
Huruf f
Cukup jelas.
Huruf g
Cukup jelas.

Ayat (2)
Cukup jelas.

Pasal 36
Cukup jelas.

Pasal 37
Ayat (1)
Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Komisi Informasi hanya dapat diajukan setelah melalui proses keberatan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.

Ayat (2)
Cukup jelas.

Pasal 38
Cukup jelas.

Pasal 39
Cukup jelas.

Pasal 40
Cukup jelas.

Pasal 41
Cukup jelas.

Pasal 42
Cukup jelas.

Pasal 43
Cukup jelas.

Pasal 44
Cukup jelas.

Pasal 45
Cukup jelas

Pasal 46
Cukup jelas.

Pasal 47
Ayat (1)
Gugatan terhadap Badan Publik negara yang terkait dengan kebijakan pejabat tata usaha negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan kewenangannya berdasarkan UndangUndang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Ayat (2)
Cukup jelas.

Pasal 48
Cukup jelas.

Pasal 49
Cukup jelas.

Pasal 50
Cukup jelas.
Pasal 51
Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum, atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang ini.
Pasal 52
Yang dapat dikenakan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:
a. badan hukum, perseroan, perkumpulan, atau yayasan;
b. mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana; atau
c. kedua-duanya.
Pasal 53
Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
Pasal 54
Ayat (1)
Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
Ayat (2)
Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang ini.
Pasal 55
Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang ini.
Pasal 56
Cukup jelas.
Pasal 57
Cukup jelas.
Pasal 58
Cukup jelas.
Pasal 59
Cukup jelas.
Pasal 60
Cukup jelas.
Pasal 61
Cukup jelas.
Pasal 62
Cukup jelas.
Pasal 63
Cukup jelas.
Pasal 64
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4846

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2009
TENTANG
PELAYANAN PUBLIK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dankebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. bahwa membangun kepercayaan masyarakat ataspelayanan 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;
c. 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;
d. bahwa 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, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya;
e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Pelayanan Publik;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 20, Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28H, Pasal 28I ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 304 I) sebagaimana diubah dengan Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Intentational Covenant on Economic, Social, and Culturtzl Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 1 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);

6. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PELAYANAN PUBLIK.

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

(1) 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.

(2) Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah 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.

(3) Atasan satuan kerja penyelenggara adalah pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik.

(4) Organisasi penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Organisasi Penyelenggara adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan 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.

(5) Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja didalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

(6) 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.

(7) 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 berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

(8) Maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan.

(9) Sistem informasi pelayanan publik yang selanjutnya disebut Sistem Informasi adalah rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari 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.

(10) Mediasi adalah penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.

(11) Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak yang diputus oleh ombudsman.

(12) Menteri adalah, menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur negara.
(13) Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha rnilik 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.

BAB II
MAKSUD, TUJUAN, ASAS, DAN RUANG LINGKUP

Bagian Kesatu
Maksud dan Tujuan

Pasal 2

Undang-undang tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalarn pelayanan publik.

Pasal 3

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

Bagian Kedua
Asas
Pasal 4

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :
a. kepentingan umum;
b. kepastian hukum;
c. kesamaan hak;
d. keseimbangan hak dan kewajiban;
e. keprofesionalan;
f. partisipatif;
g. persarnaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
h. keterbukaan;
i. akuntabilitas;
j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
k. ketepatan waktu; dan
l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Bagian Ketiga
Ruang Lingkup
Pasal 5

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalarn peraturan perundang-undangan.
(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat
(1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan danusaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alarn, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

(3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (I) meliputi:
   a. pengadaan dm penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
   b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan olleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
   c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersedíaannya menjadi misi negara yangditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (I) meliputi:
   a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
   b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
   c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan ddam peraturan perundangundangan.

(5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat(I) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

(6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat(5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

(7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (I) meliputi:
   a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
   b. tindakan administratif oleh instansi non pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

BAB III
PEMBINA, ORGANISASI PENYELENGGARA, DAN PENATAAN PELAYANAN PUBLIK

Bagian Kesatu
Pembina dan Penanggung Jawab Pelayanan Publik

Pasal 6

(1) Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pembina dan penanggungjawab.

(2) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (I) terdiri atas:
   a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
   b. gubernur pada tingkat provinsi;

c. bupati pada tingkat kabupaten; dan
d. walikota pada tingkat kota.

(3) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat(2) mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, dm evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab.

(4) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat(2) huruf a, kecuali pimpinan lembaga negara dan pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis yang dibentuk berdasarkan undang-undang, wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat .

(5) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat(2) huruf b wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan menteri.

(6) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat(2) huruf c dan huruf d wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan gubernur.

Pasal 7

(1) Penanggung jawab adalah pimpinan kesekretariatan lembaga sebagaimana dimaksud dalarn Pasal 6 ayat(2) atau pejabat yang ditunjuk pembina.

(2) Penanggung jawab mempunyai tugas:
a. mengoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja;
b. melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
c. melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik.

3) Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara bertugas:
a. merumuskan kebijakan nasional tentang pelayanan publik;
b. memfasilitasi lembaga terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (I) untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi antar penyelenggara yang tidak dapat diselesaikan dengan mekanisme yng ada; dan
c. melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

(4) Menteri sebagairnana dimaksud pada ayat (3) wajib:
a. mengumumkan kebijakan nasional tentang pelayanan publik, hasil pemantauan dan evaluasi kinerja, serta hasil koordinasi;
b. membuat peringkat kinerja penyelenggara secara berkala; dan
c. memberikan penghargaan kepada penyelenggara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua
Organisasi Penyelenggara
Pasal 8

(I) Organisasi penyelenggara berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan.

(2) Penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (I), sekurang-kurangnya meliputi:
a. pelaksanaan pelayanan;
b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
c. pengelolaan informasi;
d. pengawasan ~nternal;
e. penyuluhan kepada masyarakat; dan
f. pelayanan konsultasi.

(3) Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Pasal 9

(1) Dalarn rangka mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu.
(2) Pengaturan mengenai sistem pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat(I) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerin tah.

Bagian Ketiga
Evaluasi dan Pengelolaan Pelaksana Pelayanan Publik
Pasal 10

(1) Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kine rja pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan.
(2) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat(I), penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana.
(3) Evaluasi terhadap kinerja pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan/atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan .

Pasal 11

(1) Penyelenggara berkewajiban melakukan penyeleksian dan promosi pelaksana secara transparan, tidak diskriminatif, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(2) Penyelenggara wajib memberikan penghargaan kepada pelaksana yang memiliki prestasi kerja.
(3) Penyelenggara wajib memberikan hukuman kepada pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara.
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian penghargaan dan hukuman ditentukan oleh penyelenggara.

Bagian Keempat
Hubungan Antarpenyelenggara
Pasal 12

(1) Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, dapat dilakukan kerja sama antarpenyelenggara.
(2) Kerja sama antarpenyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (I) meliputi kegiatan yang berkaitan dengan teknis operasional pelayanan dan/atau pendukung pelayanan.
(3) Dalam hal penyelenggara yang memiliki lingkup kewenangan dan tugas pelayanan publik tidak dapat dilakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat, penyelenggara dapat meminta bantuan kepada penyelenggara lain yang mempunyai kapasitas memadai.
(4) Dalarn keadaan darurat, permintaan penyelenggara lain wajib dipenuhi oleh penyelenggara pemberi bantuan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi penyelenggara yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kelima
Kerja Sama Penyelenggara dengan Pihak Lain
Pasal 13

(1) Penyelenggara dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan se bagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dengan ketentuan:
    a. perjanjian kerja sarna penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standar pelayanan;
    b. penyelenggara berkewajiban menginfonnasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat;
    c. tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan

tanggungjawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;

d. informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan

e. penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alarnat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (*short message service* (sms)), laman (website), pos-el (e-mail), dan kotak pengaduan.

(2) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat(1) wajib berbadan hukum Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat(2) tidak menambah beban bagi masyarakat.

(4) Selain kerja sarna sebagaimana dimaksud pada ayat(1), penyelenggara dapat melakukan kerjasarna tertentu dengan pihak lain untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

(5) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat(4) tidak boleh lebih dari 14 (empat belas) hari dan tidak boleh dilakukan pengulangan.

BAB IV
HAK, KEWAJIBAN, DAN LARANGAN
Bagian Kesatu
Hak dan Kewajiban bagi Penyelenggara
Pasal 14

Penyelenggara memiliki hak:

a. memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
b. melakukan kerja sama;
c. mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayananan pu blik;
d. melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
e. menolak permin taan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

Penyelenggara berkewajiban:

a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
b. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
c. menernpatkan pelaksana yang kompeten;
d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
i. membantu masyarakat dalam memaharni hak dan tanggung jawabnya;
j. bertanggung jawab dalarn pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua
Kewajiban dan Larangan bagi Pelaksana
Pasal 16

Pelaksana berkewajiban:
a. melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara;
b. memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
c. memenuhi panggilan untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
d. memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggungjawab sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
e. melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada penyelenggara secara berkala.

Pasal 17

Pelaksana dilarang:
a. merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;
b. meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
c. menarnbah pelaksana tanpa persetujuan penyelenggara;
d. membuat perjanjian kerja sama dengan pihak lain tanpa persetujuan penyelenggara; dan
e. melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik.

Bagian Ketiga
Hak dan Kewajiban bagi Masyarakat
Pasal 18

Masyarakat berhak:
a. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;
b. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;
c. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
d. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
e. memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memper baiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
f. memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
g. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/ atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman;
h. mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman; dan
i. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Pasal 19

Masyarakat berkewajiban:
a. mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan ddam standar pelayanan;
b. ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik; dan
c. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

BAB V
PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK
Bagian Kesatu
Standar Pelayanan
Pasal 20

(1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.
(2) Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat(1), penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait.
(3) Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat(1).
(4) Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat(2) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan rnengutamakan musyawarah, serta memperhatikan ke beragaman.
(5) Penyusunan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat(2) dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Pasal 21

Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:
a. dasar hukum;
b. persyaratan;
c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
d. jangka waktu penyelesaian;
e. biaya/tarif;
f. produk pelayanan;
g. sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas;
h. kompetensi pelaksana;
i. pengawasan internal;
j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
k. jumlah pelaksana;
l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguraguan; dan
n. evaluasi kinerja pelaksana.

Bagian Kedua
Maklumat Pelayanan
Pasal 22

(1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan yang merupakan pernyataan kesanggupan penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalarn Pasal 21.
(2) Maklumat pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) wajib dipublikasikan secara jelas dan luas.

Bagian Ketiga
Sistem Informasi Pelayanan Publik
Pasal 23

(1) Dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional.
(2) Menteri mengelola sistem informasi yang bersifat nasional.
(3) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat(2) berisi semua informasi pelayanan publik yang berasal dari penyelenggara pada setiap tingkatan.

(4) Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, sekurang- kurangnya meliputi:
   a. profil penyelenggara ;
   b. profil pelaksana;
   c. standar pelayanan;
   d. maklumat pelayanan;
   e. pengelolaan pengaduan; dan
   f. penilaian kinerja.

(5) Penyelenggara berkewajiban menyediakan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat(4) kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.

Pasal 24

Dokumen, akta, dan sejenisnya yang berupa produkelektronik atau nonelektronik dalam penyelenggaraan pelayanan publik dinyatakan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat
Pengelolaan Sarana, Prasarana, dan/atau Fasilitas
Pelayanan Publik
Pasal 25

(1) Penyelenggara dan pelaksana berkewajiban mengelola sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan/atau penggantian sarana, prasarana, dan/ atau fasilntas pelayanan publik.

(2) Pelaksana wajib memberikan laporan kepada penyelenggara mengenai kondisi dan kebutuhan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik serta pelaksana sesuai dengan tuntutan kebutuhan standar pelayanan.

(3) Atas laporan kondisi dan kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat(2), penyelenggara melakukan analisis dan menyusun daftar kebutuhan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik dan pelaksana.

(4) Atas analisis tian daftar kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penyelenggara melakukan pengadaan sesuai dengan peraturan perundangundangan dengan mempertimbangkan prinsip efektivitas, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan berkesinambungan.

Pasal 26

Penyelenggara dilarang memberikan izin dan/atau membiarkan pihak lain menggunakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mengakibatkan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik tidak berfungsi atau tidak sesuai dengan peruntukannya.

Pasal 27

(1) Saham penyelenggara yang berbentuk badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah yang berkaitan dengan pelayanan publik dilarang dipindah tangankan dalam keadaan apa pun, baik langsung maupun tidak langsung melalui penjualan, penjaminan atau hal-hal yang mengakibatkan beralihnya kekuasaan menjalankan korporasi atau hilangnya hak-hak yang menjadi milik korporasi sebagaimana diatur dalam peraturan penindang-undangan.

(2) Perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dinyatakan batal demi hukum.

Pasal 28

(1) Penyelenggara yang bermaksud melakukan perbaikan sarana, prasarana, danlatau fasilitas pelayanan publik wajib mengumumkan dan mencantumkan batas waktu penyelesaian pekerjaan secara jelas dan terbuka.

(2) Perbaikan sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilarang mengakibatkan terhentinya kegiatan pelayanan publik.
(3) Pengumuman oleh penyelenggara harus dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kalender sebelum pelaksanaan pekerjaan dimulai dengan memasang tanda yang memuat nama kegiatan, nama dan alarnat penanggung jawab, waktu kegiatan, alamat pengaduan berupa nomor telepon, nomor tujuan pesan layanan singkat *(short message service* (sms)), laman (website), pos-el (email), dan kotak pengaduan.
(4) Penyelenggara dan pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (I) dinyatakan telah melakukan kelalaian.

Bagian Kelima
Pelayanan Khusus
Pasal 29

(1) Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(2) Sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan publik dengan perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilarang digunakan oleh orang yang tidak berhak.

Pasal 30

(1) Penyelenggara dapat menyediakan pelayanan berjenjang secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan standar pelayanan serta peraturan perundang-undangan.
(2) Pelayanan berjenjang sebagaimana dimaksud pada ayat(I), harus mematuhi ketentuan tentang proporsi akses dan pelayanan kepada kelompok masyarakat berdasarkan asas persamaan perlakuan, keterbukaan, serta keterjangkauan masyarakat .
(3) Ketentuan mengenai proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat(2) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Bagian Keenam
Biaya/Tarif Pelayanan Publik
Pasal 31

(1) Biaya/tarif pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/ atau masyarakat.
(2) Biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (I) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.
(3) Biaya/ tarif pelayanan publik selain yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana tiimaksud pada ayat(2) dibebankan kepada penerima pelayanan publik.
(4) Penentuan biaya/ tarif pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat(2) dan ayat (3) ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Penvakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Penvakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkim peraturan perundang-undangan,

Pasal 32

(1) Penyelenggara berhak mendapatkan alokasi anggaran sesuai dengan tingkat kebutuhan pelayanan.
(2) Selain alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (I), penyelenggara dapat memperoleh anggaran dari pendapatan hasil pelayanan publik.

Pasal 33

(1) Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh institusi penyelenggara negara dan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang, negara wajib mengalokasikan anggaran yang memadai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
(2) Korporasi dan/atau badan hukum yang menyelenggarakan pelayanan publik wajib mengalokasikan anggaran yang memadai secara proporsional urltuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

(3) Penyelenggara dilarang membiayai kegiatan lain dengan menggunakan alokasi anggaran yang diperuntukkan pelayanan publik.

Bagian Ketujuh
Perilaku Pelaksana dalam Pelayanan
Pasal 34

Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

a. adil dan tidak diskriminatif;
b. cermat;
c. santun dan ramah;
d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
e. profesional;
f. tidak mempersulit;
g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
k. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
n. sesuai dengan kepantasan; dan
o. tidak menyimpang dari prosedur.

Bagian Kedelapan
Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik
Pasal 35

(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; dan
    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 peraturan perundang-undangan; dan
    c. pengawasan oleh Dewan Penvakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Penvakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota.

Bagian Kesembilan
Pengelolaan Pengaduan
Pasal 36

(1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan .
(2) 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.
(3) Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(2).
(4) Penyelenggara berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan.

Pasal 37

(1) Penyelenggara berkewajiban menyusun mekanisme pengelolaan pengaduan dari penerima pelayanan dengan mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas.
(2) Materi dan niekanisme pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) diatur lebih lanjut oleh penyelenggara.
(3) Materi pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya meliputi:
   a. identitas pengadu;
   b. prosedur pengelolaan pengaduan;
   c. penentuan pelaksana yang mengelola pengaduan;
   d. prioritas penyelesaian pengaduan;
   e. pelaporan proses dan hasil pengelolaan pengaduan kepada atasan pelaksana;
   f. rekomendasi pengelolaan pengaduan;
   g. penyampaian hasil pengelolaan pengaduan kepada pihak terkait;
   h. pemantauan dan evaluasi pengelolaan pengaduan.;
   i. dokumentasi dan statistik pengelolaan pengaduan ; dan
   j. pencanturnan nama dan alamat penanggung jawab serta sarana pengaduan yang mudah diakses.

Bagian Kesepuluh
Penilaian Kinerja
Pasal 38

(1) Penyelenggara berkewajiban melakukan penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik secara berkala.
(2) Penilaian kinerja se bagaimana dimaksud pada ayat(I) dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja berdasal-kan standar pelayanan.

BAB VI
PERAN SERTA MASYARAKAT
Pasal 39

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

BAB VII
PENYELESAIAN PENGADUAN
Bagian Kesatu
Pengaduan
Pasal 40

(1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Ralcyat Daerah Kabupaten/ Kota.
(2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dijamin haknya oleh peraturan perundang-undangan.
(3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilakukan terhadap:
   a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
   b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Pasal 41

(1) Atasan satuan kerja penyelenggara berwenang menjatuhkan sanksi kepada satuan kerja penyelenggara yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal40 ayat (3) huruf a.
(2) Atasan pelaksana menjatuhkan sanksi kepada pelaksana yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat(3) huruf b.
(3) Pemberian sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dan ayat(2) dilakukan berdasarkan aduan masyarakat dm/atau berdasarkan kewenangan yang dimiliki atasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 42

(1) Pengaduan sebagairnana dimaksud dalam Pasal 40 diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya.
(2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengadu menerima pelayanan.
(3) Pengaduan disampaikan secara tertulis memuat:
    a. nama dan alamat lengkap;
    b. uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian materiel atau immateriel yang diderita;
    c. permintaan penyelesaian yang diajukan; dan
    d. tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan.
(4) Pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi dalam surat pengaduannya sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
(5) Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.

Pasal 43

(1) Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat(3) dapat disertai dengan bukti-bukti sebagai pendukung pengaduannya.
(2) Dalam hal pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat(I), penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya.

Pasal 44

(1) Penyelenggara dan/ atau ombudsman wajib memberikan tarkla terima pengaduan.
(2) Tanda terima pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) sekurang-kurangnya memuat:
    a. identitas pengadu secara lengkap;
    b. uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan;
    c. tempat dan waktu penerimaan pengaduan; dan
    d. tanda tangan serta nama pejabat pegawai yang menerima pengaduan.
(3) Penyelenggara dan/atau ombudsman wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal42 ayat (3).
(4) Dalarn hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi mtiteri aduannya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari penyelenggara atau ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak penyelenggara dan / atau ombudsman.
(5) Dalam hal berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pengadu dianggap mencabut pengaduannya.

Pasal 45

(1) Pengaduan terhadap pelaksana ditujukan kepada atasan pelaksana.
(2) Pengaduan terhadap penyelenggara sebagaimana dimaksud dalm Pasal5 ayat (3) huruf a dan huruf b, aya (4) huruf a dan huruf b, serta ayat(7) huruf a ditujukan kepada atasan satuan kerja penyelenggara.

(3) Pengaduan terhadap penyelenggara yang berbentuk korporasi dan lembaga independen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat(3) huruf c, ayat(4) huruf c, dan ayat(7) huruf b ditujukan kepada pejabat yang bertanggung jawab pada instansi pemerintah yang memberikan misi atau penugasan.

Bagian Kedua
Penyelesaiarl Pengaduan oleh Ombudsman
Pasal 46

(1) Ombudsman wajib menerima dan berwenang memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan undang-undang ini.
(2) Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara.
(3) Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalarn kegiatan pelayanan publik.
(4) Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat(3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.
(5) Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalarn menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak.
(6) Penyelesaian pongaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh perwakilan ombudsman di daerah.
(7) Mekanisme dan tata cara penyelesaian pengaduan oleh ombudsman diatur lebih lanjut dalam peraturan ombutisman.

Bagian Ketiga
Penyelesaian Pengaduan oleh Penyelenggara
Pelayanan Publik
Pasal 47

(1) Penyelenggara wajib memeriksa pengaduan dari masyarakat rnengenai pelayanan publik yang diselenggarakannya.
(2) Proses pemeriksaan untuk memberikan tanggapan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) dilakukan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku bagi penyelenggara.

Pasal 48

(1) Dalam memeriksa materi pengaduan, penyelenggara wajib berpedoman pada prinsip independen, nondiskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya.
(2) Penyelenggara wajib menerima dan merespons pengaduan.
(3) Dalam hal pengadu keberatan dipertemukan dengan pihak teradu karena alasan tertentu yang dapat mengancam atau merugikan kepentingan pengadu, dengar pendapat dapat dilakukan secara terpisah.
(4) Dalam hal pengadu menuntut ganti rugi, pihak pengadu menguraikan kerugian yang ditimbulkan akibat pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Pasal 49

(1) Dalam melakukan pemeriksaan materi aduan, penyelenggara wajib menjaga kerahasiaan.
(2) Kewajiban nienjaga kerahasian sebagaimana dimaksud pada ayat(I) tidak gugur setelah pimpinan penyelenggara berhenti atau diberhentikan dari jabatannya.

Pasal 50

(1) Penyelenggara wajib memutuskan hasil pemeriksaan pengaduan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap.
(2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat(I) wajib disampaikan kepada pihak pengadu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diputuskan.

(3) Dalam hal pengadu menuntut ganti rugi, keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) memuat jumlah ganti rugi dan batas waktu pembayarannya .
(4) Penyelenggara wajib menyediakan anggaran guna membayar ganti rugi.
(5) Dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan ajudikasi khusus.
(6) Ajudikasi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat(5) dilaksarlakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.
(7) Dalam melaksanakan ajudikasi khusus sebagaimana dirnaksud pada ayat(5), mekanisme dan tata caranya diatur lebih lanjut oleh peraturan ombudsman.
(8) Mekanisme dan ketentuan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat(3) dan ayat(5) diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden.
(9) Penyelenggara berkewajiban memberikan ternbusan keputusan kepada pengadu mengenai penyelesaian perkara yang diadukan.

Bagian Keempat
Pelanggaran Hukum dalam Penyelenggaraan
Pelayanan Publik
Pasal 51

Masyarakat dapat menggugat penyelenggara ataupelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara.

Pasal 52

(1) Dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan.
(2) Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat(1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/ atau penyelenggara.
(3) Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 53

(1) Dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang.
(2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara.

BAB VIII
KETENTUAN SANKSI
Pasal 54

(1) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat(2) dan ayat(3), Pasal 15 huruf g, dan Pasal 17 huruf e dikenai sanksi teguran tertulis.
(2) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat(1) dan ayat(2), Pasal 13 ayat(1) huruf b dan huruf e, Pasal 15 huruf e dan huruf f, Pasal 16 huruf a, Pasal 17 huruf b dan huruf c, Pasal 25 ayat(2), Pasal 29 ayat(2), Pasal 44 ayat(1), Pasal 47 ayat(1), Pasal 48 ayat(1), dan Pasal 50 ayat(9) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.
(3) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat(2) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 1 (satu) tahun tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.

(4) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 36 ayat(1) dan ayat(4) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.

(5) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i, Pasal 23 ayat(4) dan ayat(5), Pasal 25 ayat(1), Pasal 28 ayat(1) dan ayat(2), Pasal 29 ayat(1), Pasal 36 ayat(2), Pasal 37 ayat(1), Pasal 43 ayat(2), Pasal 44 ayat(3), dan Pasal 50 ayat(2) dikenai sanksi penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.

(6) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat(1) dikenai sanksi penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun.

(7) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat(1), Pasal 15 huruf b, huruf e, huruf j, huruf k, dan huruf l, Pasal 16 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, Pasal 17 huruf a dan huruf d, Pasal 20 ayat(2) dan ayat(3), Pasal 22, Pasal 28 ayat(4), Pasal 33 ayat(1), Pasal 36 ayat(3), Pasal 48 ayat(2), serta Pasal 50 ayat(1) dan ayat(4) dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.

(8) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a, Pasal 20 ayat(1), Pasal 26, dan Pasal 33 ayat(3) dikenai sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.

(9) Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat(1) dan Pasal 49 ayat(1) dikenai sanksi pemberhentian tidak dengan hormat.

(10) Penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat(3) huruf c dan ayat(4) huruf c yang melanggar ketentuan Pasal 15 huruf a, Pasal 26, Pasal 33 ayat(3), dan Pasal 36 ayat(3) dikenai sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

(11) Penyelenggara yang dikenai sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat(10) apabila dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan tidak melakukan perbaikan kinerja dikenai sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Pasal 55

(1) Penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat(1), Pasal 28 ayat(1) dan ayat(4), Pasal 29 ayat(1) dan ayat(2) dan atas perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya luka, cacat tetap, atau hilangnya nyawa bagi pihak lain dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

(2) Pengenaan sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat(1) tidak membebaskan dirinya membayar ganti rugi bagi korban.

(3) Besaran ganti rugi bagi korban ditetapkan berdasarkan pu tusan pengadilan.

Pasal 56

(1) Penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat(1), Pasal 28 ayat(1) dan ayat(4), dan atas perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian negara dikenai denda.

(2) Besaran denda ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan.

Pasal 57

(1) Sanksi bagi penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56 dikenakan kepada pimpinan penyelenggara.

(2) Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dilakukan oleh atasan penyelenggara yang bertanggung jawab atas kegiatan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat(3) yang menimbulkan kerugian wajib dibayar oleh penyelenggara setelah dibuktikan nilai kerugiannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 58

Pimpinan penyelenggara dan/ atau pelaksana yangdikenai sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56 dapat dilanjutkan pemprosesan perkara ke lembaga peradilan umum apabila penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dan/ atau penyelenggara melakukan tindak pidana.

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN
Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

BAB X
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 60

(1) Peraturan pemerintah mengenai ruang lingkup pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat(6) harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.
(2) Peraturan pernerintah mengenai sistem pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat(2) harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.
(3) Peraturan pemerintah mengenai pedoman penyusunan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalarn Pasal 20 ayat(5) harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.
(4) Penyelenggara harus menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan paling lambat 6 (enam) bulan setelah peraturan pemerintah mengenai pedoman penyusunan standar pelayanan diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
(5) Peraturan pemerintah mengenai proporsi akses dan kategori kelornpok masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat(3) hams ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.
(6) Peraturan pemerintah mengenai tata cara pengikutsertaarl masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalarn Pasal 39 ayat (4) harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.
(7) Peraturan presiden mengenai mekanisme dan ketentuan pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalm Pasal 50 ayat(8) harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 61

Kewajiban negara menanggung beban pelayanansebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) harusdipenuhi selambat-lambatnya dimulai tahun anggaran2011.

Pasal 62

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalarn Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 18 Juli 2009
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 18 Juli 2009

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

ANDI MATTALATTA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2009 NOMOR 112

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT NEGARA RI
Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

ttd
Wisnu Setiawan

PENJELASAN ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2009
TENTANG
PELAYANAN PUBLIK

I. UMUM

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 pembimgunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang diplcu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nila tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalarn berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu ~newujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai deligan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Dengan mempertimbangltan hal di atas, diperlukan undang-undang tentang pelayanan publik.

Undang-Undang ini diharapkan dapat memberi kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain meliputi:

a. pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
b. asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;

c. pembinaan dan penataan pelayanan publik;
d. hak, kewajiban, dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
e. aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/ tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja;
f. peran serta masyarakat;
g. penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan; dan
h. sanksi.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Huruf a

Pemberian pelayanan publik tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal4

Huruf a

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.

Huruf b

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.

Huruf c

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

Huruf d

Pemenuhan hak hams sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

Huruf e

Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.

Huruf f

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

Huruf g

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

Huruf h

Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan .

Huruf i

Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf j

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

Huruf k

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.

Huruf l

Setiap jenis pelayanan tlilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Pasal5

Ayat (I)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Barang publik yang disediakan oleh instansi pemerintah dengan menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara danlatau anggaran pendapatan dan belanja daerah ditujukan un.tuk mendukung program dan tugas instansi tersebut, sebagai contoh:

1. penyediaan objat untuk flu burung yang pengadaannya nlenggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara di Departemen Kesehatan;
2. kapal penumpang yang dikelola oleh PT (Persero) PELNI untuk memperlancar pelayanan perhubungan antar pulau yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara di Departemen Perhubungan; dan
3. penyediaan infrastruktur transportasi perkotaan yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Huruf b

Barang publik yang ketersediaannya merupakan hasil dari kegiatan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik *(public service obligation)*, sebagai contoh:

1. listrik hasil pengelolaan PT (Persero) PLN; dan
2. air bersih hasil pengelolaan perusahaan daerah air minum.

Huruf c

Misi negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak, sebagai contoh:

1. kebijakan menugaskan PT (Persero) Pertamina dalam menyalurkan bahan bakar minyak jenis premium dengan harga yang sama untuk eceran di seluruh Indonesia;
2. kebijakan memberikan subsidi agar harga pupuk dijual lebih rnurah guna mendorong petani berproduksi;
3. kebijakan memtlerantas atau mengurangi penyakit gondok yang dilakukan melalui pemberian yodium pada setiap garam (di luar garam industri);
4. kebijakan menjamin harga jual gabah di tingkat petani melalui penetapan harga pembelian gabah yang dibeli oleh :Perurn Badan Usaha Logistik;
5. kebijakan pengamanan cadangan pangan melalui pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan dan 'distribusi pangan kepada golongan masyarakat tertentu; dan
6. kebijakan pengadaan tabung gas tiga kilogram untuk kelompok masyarakat tertentu dalam rangka konversi minyak tanah ke gas.

Ayat (4)

Huruf a

Jasa publik dalam ketentuan ini sebagai contoh, antara lain pelayanan kesehatan (rumah sakit dan puskesmas), pelayanan pendidikan (sekolah dasar, sekolah menengah pertarna, sekolah menengah atas, dan perguruan tinggi) , pelayanan navigasi laut (mercu suar dan lampu suar), pelayanan peradilan, pelayanan kelalulintasan (lampu lalu lintas), pelayanan keamanan (jasa kepolisian) , dan pelayanan pasar.

Huruf b

Jasa publik dalam ketentuan ini adalah jasa yangdihasilkan oleh badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik *(public service obligation)* , sebagai contoh, antara lain j asa pelayanan

transportasi angkutan udara/ laut/ darat yang dilakukan oleh PT (Persero) Garuda Indonesia, PT (Persero) Merpati Airlines, PT (Persero) Pelni, PT (Persero) KAI, dan PT (Persero) DAMRI, serta jasa penyediaan air bersih yang dilakukan oleh perusahaan daerah air minum.

Huruf c

Misi negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak, sebagai contoh:

1. jasa pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin oleh rumah sakit swasta;
2. jasa penyelenggaraan pendidikan oleh pihak swasta harus mengikuti ketentuan penyelenggaraan pendidikan nasional;
3. jasa pelayanan angkutan bus antarkota atau dalam kota, rute dan tarifnya ditentukan oleh pemerintah;
4. jasa pelayanan angkutan udara kelas ekonomi, tarif batas atasnya ditetapkan oleh pemerintah;
5. jasa pendirian panti sosial; dan
6. jasa pelayanan keamanan.

Ayat (5)

Skala kegiatan didasarkan besaran biaya tertentu yang digunakan dan merupakan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan sebagai ukuran untuk dikategorikan sebagai pelayanan publik.

Ayat (6)

Cukup j elas.

Ayat (7)

Huruf a

Tindakan administratif pemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah, antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin rnendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah.

Huruf b

Tindakan administratif nonpemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh instansi di luar pemerintah, antara lain urusan perbankan, asuransi, kesehatan, keamanan, pengelolaan kawasan industri, dan pengelolaan kegiatan sosial.

Pasal6

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Pembina di lingkungan lembaga negara adalah ketua atau nama lain setiap lembaga negara.

Lembaga negara meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lembaga komisi negara atau yang sejenis adalah lembaga yang dibeiituk berdasarkan undang-undang dan bersifat mandiri serta tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Kementerian adalah kementerian negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Lembaga pemerintah nonkementerian adalah lembaga pemerintah yang dibentuk

berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Penibangunan, Badan Pusat Statistik, dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Lembaga lainnya, seperti Palang Merah Indonesia dan Lembaga Sensor Film.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup j elas.

Ayat (5)

Laporan dapat disampaikan secara berkala sekurangkurangnya 1 (satu) tahun sekali dan/ atau sewaktu-waktu.

Ayat (6)

Cukup j elas.

Pasal7

Ayat (1)

Penanggung j awab terdiri atas:

a. pimpinan kesekretal-iatan pada lembaga negara dan kementerian, sekretaris utama pada lembaga pemerintah nonkementerian, sekretaris jenderal atau sekretaris, atau sebutan lain pada lembaga komisi negara atau yang sejenis, Wakil Jaksa Agung, dan Wakil Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
b. sekretaris daerah pacia pemerintah provinsi;
c. sekretaris daerah patia pemerintah kabupaten; dan
d. sekretaris daerah pada pemerintah kota.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Perumusan kebijakan nasional tentang pelayanan publik merupakan upaya untuk memperbaiki, melengkapi, dan mengembangkan kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal8

Cukup jelas.

Pasal9

Ayat (1)

Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pengelolaan dalam pemberian pelayanan yang dilaksanakan dalam satu tempat dan dikontrol oleh sistem pengendalian manajemen guna mempermudah, mempercepat, dan mengurangi biaya.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Secara berkala dan berkelanjutan merupakan periode yang dilakukan dalam waktu 3 (tiga) bulan, 6 (enam) bulan, 12 (dua belas) bulan, atau 24 (dua puluh empat) bulan sekali yang diatur sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup j elas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Ketentuan internal penyelenggara merupakan ketentuan yang mengatur peningkatan kinerja pelaksana, misalnya ketentuan disiplin, etika, prosedur, dan instruksi kerja.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 12

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Teknis operasional pelayanan merupakan kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pelayanan, antara lain penyediaan sumber daya pelayanan, seperti teknologi, peralatan dan sumber daya lain, serta standar operasional prosedur (SOP).

Pendukung pelayanan merupakan kegiatan yang tidak terkait langsung dengan operasional pelayanan tetapi diperlukan dalam pelaksanaan pelayanan, antara lain penelitian dan pengembangan serta pendidikan dan pelatihan.

Ayat (3)

Dalam keadaan darurat pemberi bantuan dapat mengeluarkan surat penugasan kepada pihak terkait untuk melaksanakan pemberian bantuan.

Ayat (4)

Keadaan darurat merupiskan keadaan yang ditetapkan oleh instansi yang bertanggung jawab. Dalam menetapkan kejadian sebagai keadaan darurat, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13

Ayat (1)

Penyerahan sebagian tugas merupakan pemberian sebagian tugas kepada pihak lain dari seluruh tugas penyelenggaraan pelayanan, kecuali yarlg menurut undang-undang harus dilaksanakan sendiri oleh penyelenggara, misalnya pelayanan KTP, SIM, paspor, sertifikat tanah, dan pelayanan perizinan lain.

Pihak lain adalah pihak di luar penyelenggara yang diserahi atau diberi sebagian tugas oleh penyelenggara pelayanan.

Pengertian kerja sama juga termasuk penunjukan operator pelaksana atau kontraktor yang diberi hak menjalankan fungsi penyelenggara, misalnya pengelolaan parkir dan air minum yang diserahkari kepada swasta.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Materi perjanjian kerja sama yang wajib diinformasikan adalah hal-ha1 penting yang perlu diketahui oleh masyarakat, misalnya apa yang dikerj akan, siapa yang mengerjakan, jangka waktu kerja sama, dan pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan yang penginformasiannya merupakan bagian dari maklumat pelayanan.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan meliputi nama, alanlat, telepon, pesan layanan singkat *(short message service* (sms)), dan laman *(website).*

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Tidak menambah beban bagi masyarakat dimaksudkan tidak memberikan tambahan biaya, prosedur yang berbelit, waktu penyelesaian yang lebih :lama, atau hambatan akses.

Ayat (4)

Kerja sama tertentu merupakan kerja sama yang tidak melalui prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat(I) huruf a dan huruf b yang bukan bersifat darurat yang harus diselesaikan dalam waktu tertentu, misalnya pengamanan
pada saat penerimaan tamu negara, transportasi pada masa
liburan lebaran, dan pengamanan pada saat pemilihan
umum.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup j elas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup Jelas.

Pasal 18

Cukup j elas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal20

Ayat (I)

Kemampuan penyelenggara berupa dukungan pendanaan, pelaksana, sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan.

Ayat (2)

Pihak terkait merupakan pihak yang dianggap kompeten dalam memberikan masukan terhadap penyusunan standar pelayanan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Keberagaman berupa pengikutsertaan masyarakat yang mewakili berbagai unsur dan profesi, antara lain tokoh masyarakat, akademisi, dunia usaha, dan lembaga swadaya masyarakat.

Ayat *(5)*

Cukup jelas.

Pasal 21

Huruf a

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan .

Huruf b

Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.

Huruf c

Tata cara pelayanan yrng dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, ternlasuk pengaduan.

Huruf d

Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

Huruf e

Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

Huruf f

Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Huruf g

Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompolc rentan.

Huruf h

Kemampuan yang hams dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.

Huruf i

Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.

Huruf j

Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Huruf k

Tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko, dan keragu-raguan.

Huruf n

Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Pasal 22

Ayat (I)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Dipublikasikan secara jelas dan luas merupakan penginformasian kepada khalayak sehingga mudah diketahui, dilihat, dibaca, dan diakses.

Pasal23

Ayat (I)

Sistem informasi yang bersifat nasional berisi informasi seluruh penyelenggaraan pelayanan yang diperlukan untuk merumuskan kebijakan nasional tentang pelayanan publik.

Ayat *(2)*

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup j elas.

Ayat (4)

Sistem informasi elektronik merupakan penerapan teknologi informasi yang berbasis jaringan telekomunikasi dan media elektronik, yang berfungsi merancang, memroses, menganalisis, menampilkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik.

Huruf a

Profil penyelenggara meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el *(email)*.

Huruf b

Profil pelaksana meliputi pelaksana yang bertanggungjawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el *(email)*.

Huruf c

Standar pelayanan berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Pengelolaan pengaduan merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.

Huruf f

Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Ayat (1)

Dalam melakukan pengalolaan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan, penyelenggara melaksanakan perencanaan, pengadaan, pemeliharaan serta inventarisasi sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan secara sistematis, transparan, lengkap, dan akurat.

Ayat (2)

Pelaksana yang wajib lnemberikan laporan adalah pejabat yang bertanggungjawab memberikan laporan kepada penyelenggara.

Ayat (3)

Cukup j elas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal26

Cukup jelas.

Pasal27

Ayat (1)

Cukup j elas.

Ayat *(2)*

Batal demi hukum menlpakan perjanjian yang batal sejak awal diadakan atau tidak memiliki akibat hukum.

Pasal28

Ayat (1)

Cukup j elas.

Ayat (2)

Cukup jelas,

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Ketentuan ini tidak berlaku dalam keadaan kuasa kahar *(force majeure)*, misalnya kerusuhan massa, huru-hara politik, perang, bencana alam, dan kendala lapangan yang tidak bisa diatasi.

Pasal29
Ayat (1)
Masyarakat tertentu merupakan kelompok rentan, antara lain penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, korban bencana alam, dan korban bencana sosial. Perlakuan khusus kepada masyarakat tertentu diberikan tanpa tambahan biaya.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Pasal 30
Ayat (1)
Pelayanan berjenjang merupakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat agar pelayanan lebih nyaman, baik, dan adil.
Ayat (2)
Proporsi akses merupakan perbandingan persentase penyediaan kelas pelayanan secara berjenjang kepada kelompok masyarakat pada setiap jenis pelayanan.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Pasal 31
Ayat (1)
Cukup jelas.
Ayat (2)
Pelayanan publik yiang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang biaya/ tarif pelayanannya dibebankan kepada negara, antara lain kartu tanda penduduk dan akta kelahiran.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Pasal 32
Cukup jelas.
Pasal33
Ayat (1)
Lembaga independen rrlerupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, antara lain Komnas HAM, Komisi Perlindungan Anak, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan lembaga yang oleh peraturan perundangundangan ditetapkan sebagai lembaga Yang menyelenggarakan pelayanan publik.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Pasal34
Cukup jelas.
Pasal35
Cukup jelas.
Pasal36
Ayat (1)
Cukup jelas.
Ayat (2)
Mengelola pengaduan merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.
Ayat (3)
Menindaklanjuti merupakan penyelesaian pengaduan sampai tuntas, termasuk kejelasan hasil, seperti sanksi kepada pelaksana, pengubahan pengaturan, dan penerbitan dokumen yang diminta pengadu.
Ayat (4)

Sarana pengaduan, antara lain nomor telepon, pesan layanan singkat (*short message* service (sms)), laman(website), pos-el (email), tlan kotak pengaduan.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasa1 38

Ayat (1)

Berkala adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun.

Ayat (2)

Indikator kinerja merupakan ukuran atau alat penunjuk yang digunakan untuk menilai kinerja.

Pasal39

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Lembaga sebagaimana dimaksud ayat ini dapat dibentuk pada tingkat nasional maupun daerah.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Dalam ha1 penyelenggara dapat membuktikan bahwa materi aduan tidak benar atau. perbuatan penyelenggara tidak salah atau tidak melanggar, pengadu dapat diberi dokumen pembuktian.

Pasal44

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup j elas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Dalam hal pengadu tidak dapat melengkapi materi aduan dalam batas waktu yang ditentukan, pengaduan dinyatakan batal.

Pasal45

Ayat (1)

Atasan pelaksana sebaga~p ihak yang bertanggung jawab dan sekaligus memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaksana yang nlenjadi bawahannya. Atasan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat ini juga berlaku untuk korporasi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)
Cukup jelas.
Pasal 46
Ayat (1)
Kewajiban Ombudsman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia juga meliputi bidang-bidang pelayanan publik yang dilaksanakan oleh korporasi yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara danlatau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Ayat (3)
Perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupatenlkota yang dipandang perlu. Pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektivitas, efesiensi, kompleksitas dan beban kerja.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Ayat (5)
Cukup jelas.
Ayat (6)
Cukup jelas.
Ayat (7)
Cukup jelas.
Pasal 47
Ayat (1)
Cukup jelas.
Ayat (2)
Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi penyelenggara adalah peraturan yang mengatur penyelenggara, misalnya pegawai negeri sipil diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawajan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian atau anggota kepolisian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyelenggara dalam bentuk korporasi, diberlakukan peraturan di lingkungan korporasi yang bersangkutan.
Pasal48
Ayat (1)
Penerapan prinsip independen, nondiskriminasi, dan tidak memihak dimaksudkarl untuk mencegah terjadinya keberpihakan dalam menyelesaikan materi aduan karena pihak teradu dan penyelenggara yang menyelesaikan aduan berada dalam instansillembaga yang sama.
Ayat (2)
Kewajiban menerima dan merespons dimaksudkan untuk memperoleh objektivitas dalam memutuskan penanganan penyelesaian pengaduan.
Ayat (3)
Dengar pendapat dapat dilakukan secara terpisah merupakan forum pertemuan antara pengadu dan teradu secara terbatas terhadap permintaan pengadu karena alasan tertentu yang dapat mengancamnya.
Ayat (4)
Ganti rugi yang diajukan pengadu harus mempunyai hubungan sebab akibat (kausalitas) dari perbuatan penyelenggara yang merugikan.
Pasal49
Cukup jelas.

Pasal50
Ayat (1)
Cukup jelas.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Ayat (5)
Ajudikasi khusus adalah ajudikasi yang hanya terkait dengan penyelesaian ganti rugi. Penyelesaian ganti rugi dalam ketentuan ini dimaksudkan apabila tidak dapat diselesaikan dengan mediasi dan konsiliasi.
Ayat (6)
Cukup jelas.
Ayat (7)
Cukup jelas.
Ayat (8)
Dalam peraturan presicien ini, antara lain diatur mengenai kewajiban penyelenggara membayar ganti rugi yang baru dapat dibayarkan oleh pimpinan penyelenggara setelah nilai kerugian dimaksud dapat dibuktikan besarannya oleh pengadu dan diterirna oleh penyelenggara. Dengan dibayarkannya ganti rugi, aduan dinyatakan selesai.
Ayat (9)
Pemberitahuan kepada pengadu dapat berupa tembusan surat, salinan, atau petikan,
Pasal 51
Cukup jelas.
Pasal 52
Cukup jelas.
Pasal53
Ayat (1)
Masyarakat yang melaporkan adalah masyarakat yang mengalami atau mengetahui tindak pidana yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Pasal54
Ayat (1)
Cukup jelas.
Ayat (2)
Cukup jelas.
Ayat (3)
Cukup jelas.
Ayat (4)
Cukup jelas.
Ayat (5)
Cukup jelas.
Ayat (6)
Cukup jelas.
Ayat (7)
Cukup jelas.
Ayat (8)
Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri diartikan bagi pegawai negeri adalah kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri, bagi pelaksana di luar pegawai negeri pengenaan sanksi disamakan dengan pegawai negeri.

Ayat (9)

Pemberhentian tidak dengan hormat bagi pegawai negeridiartikan kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri, bagipelaksana di luar pegawai negeri pengenaan sanksi disamakan dengan pegawai negeri.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Ayat (11)

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal56

Cukup jelas.

Pasal 57

Ayat (1)

Pimpinan penyelenggaril adalah orang yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan tugas dan kewajiban pelayanan.

Ayat (2)

Dalam hal penyelenggara berbentuk korporasi, pengenaan sanksi kepada penyelenggara tertinggi (direksi) diberikan oleh pemegang saham. Dalam hal penyelenggara berbentuk organisasi masyarakat berbadan hukum, pengenaan sanksi kepada penyelenggara tertinggi diberikan oleh pembina organisasi.

Ayat (3)

Ketentuan ini memberikan kesempatan kepada penyelenggara untuk dibebaskan dari pembayaran ganti rugi apabila dapat membuktikan bahwa perbuatan yang dilakukannya tidak merlimbulkan kerugian.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal59

Cukup jelas.

Pasal60

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Materi peraturan pemerintah berisi:

a. keharusan bagi pemerintah untuk menetapkan pedoman penyusunan standar pelayanan dalam waktu 6 (enam) bulan; dan
b. kewajiban setiap penyelenggara menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan paling lambat dalam waktu 6 (enam) bulan setelah pedoman selesai.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Pasal 61

Cukup jelas.

Pasal62

Cukup jelas.

SEKILAS TENTANG PENULIS

Mustafa Lutfi, lahir di Sumenep Madura 20 Mei 1984. Pernah tercatat sebagai alumnus terbaik pada Program Pascasarjana Fakultas HukumUniversitas Brawijaya(2009). Semasa kuliah ia terlibat aktif sebagai aktivis kampus baik intra maupun ekstra. Saat ini sedang asyik menekuni profesi sebagai penulis, editor dan peneliti di Malang. Selintas tentang karyanya antara lain; Teori dan Politik Hukum Tata Negara, Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta (2009), Tim Penulis Constitutional Question: Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional, Penerbit Universitas Brawijaya (UB) Press (2010), Tim Penulis Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado Untuk "Sang Pengembala" Prof. A. Mukhtie Fadjar, S.H., M.S. Penerbit In-Trans Publishing Malang (2010), Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, Penerbit PT. Alumni Bandung (2010), Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi, Penerbit UII Press Yogyakarta (2010), Entrepreneurship Kaum Sarungan, Penerbit KHALIFA Pustaka Al-Kaustar Jakarta (2010).Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta (2010), Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer, Penerbit Setara Press Malang (2010). Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah: The Turning Point of Local Autonomy, Penerbit UB Press Malang (2011) (Proses Penerbitan). Ia dapat di sapa melalui alamat e-mail: must4f4lutfi@gmail.com.



Luthfi J. Kurniawan, dilahirkan di Desa Widoropayung, Kabupaten Situbondo, Jatim. Saat ini Alumni Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Muhammadiyah Malang ini, aktif sebagai pegiat sosial dengan fokus melakukan pendampingan untuk membangun jejaring komunitas-komunitas masyarakat agar terciptanya sebuah pergerakan sosial yang dapat berkontribusi dalam pemenuhan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.



Suami dari Anik Ekowati dan bapak dua anak ini (Kiarra Alizah Luthfian Alief dan Keinaya Luthfian Arafah), selain menjabat sebagai Direktur Ekskutif di Intrans Institute, sebuah lembaga riset, kajian dan pengembangan masyarakat yang fokus pada penguatan partisipasi politik rakyat dalam meningkatkan kualitas demokrasi lokal, juga menerbitkan jurnal TRANSISI.

Pendiri Malang Corruption Watch (MCW) ini, selain aktif sebagai Koordinator Jaringan Kerja Antikorupsi Jatim, juga menjabat sebagai Majelis Etik Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Malang dan sebagai Dewan Pembina Rumah Informasi Publik (RIP) yang bergerak pada Studi dan Pengembangan Media. Sedangkan aktifitas lain yang saat ini sedang di inisiasi, difasilitasi dan digeluti adalah membangun sebuah "rumah publik" yang dapat dijadikan sebagai media belajar dan berbagi untuk perjuangan kemanusiaan dengan prinsip yang terbuka, egaliter, setara dan non partisan.

Sedangkan pengalaman menulisnya yang sebagian telah dipublikasikan baik secara bersama-sama (tim) maupun sendiri yaitu; Negara, Civil Society dan Demokratisasi, Marginalisasi Rakyat Dalam Penyusunan Anggaran Publik, Peta Korupsi Di Daerah, Wajah Buram Pelayanan Publik, Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik, dan Gerakan Ekstra Parlementer Baru, Petaka Politik Pangan di Indonesia. Saat ini, penulis tinggal di pinggiran sungai Kalimetro, Kota Malang, Jawa Timur dan dapat dihubungi di alamat luthfi.kurniawan@gmail.com.