

JURNAL LEX SPECIALIS

Volume 2 Nomor 2, Desember 2021

P-ISSN : 2774-423X | E-ISSN : 2774-4248

Link : <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/index>

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Emanuella Ridayati, Dedi Pulungan, Sri Lisnawati, Amri Lubis, Yuzon Sutrirubiyanto Nova

Mahasiswa Magister Hukum Universitas Pamulang

Email: dedipulungan874@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Birokrasi dan Good Governance Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. Tujuan umum dari kegiatan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah penyelenggaraan Birokrasi dan Good Governance sudah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam hukum administrasi negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan metode normatif, yaitu melalui perpustakaan yang bersumber dari literatur buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah

Kata Kunci: Birokrasi dan Good Governance

A. Latar Belakang

Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan *stereotype* yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak menyenangkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya.

Tetapi apakah memang seperti itu gambaran birokrasi (juga di Indonesia) saat ini ? Bagaimana dengan era reformasi yang terjadi di Indonesia ? Apakah tidak atau belum mampu menghapus *stereotype* negatif terhadap birokrasi ? Untuk mengetahui jawaban hal-hal tersebut di atas, akan kita bahas dengan terlebih dahulu mengetahui dan memahami tentang definisi dan pengertian serta makna tentang birokrasi.¹

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki rapot buruk, khususnya semasa Orde Baru, yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari itu semua, masyarakat harus membayar biaya yang mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi.

Lebih daripada itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi, nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.

Mengutip catatan Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga, Ramlan Surbakti, mengenai fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksanaan kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber

¹ Martini, Rina. "Buku Ajar Birokrasi dan Politik." (2012).

masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat.²

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah tujuan pelayanan publik yang baik dalam hukum administrasi negara ?
2. Bagaimanakah hak-hak masyarakat (civil society) dan sektor swasta dalam pelayanan publik di hukum administrasi negara ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif, pendekatan yang mencakup penelitian hukum terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, dan taraf sinkronisasi vertical dan horizontal.

Adapun maksud penggunaan jenis penelitian ini adalah disamping meneliti bahan-bahan yang ada (buku, peraturan perundang-undangan, penetapan, media internet, dan hasil penelitian yang diterbitkan melalui bahan kepustakaan dengan maksud untuk mengetahui lebih dalam mengenai latar belakang masalah tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep-konsep Teori Organisasi

Konsep-konsep yang akan dibahas di sini hanya konsep-konsep yang erat hubungannya dengan birokrasi pemerintah. Konsep yang akan diliput di antaranya perubahan dan inovasi (khususnya peranan teknologi, tugas lingkungan dan anggota-anggota organisasional); informasi dan inteligensi; pengawasan dan wewenang; pembuatan keputusan dan administrasi; semua perkiraan organisasional. Ini bukan kategori yang tajam; banyak terdapat ketumpangtindihan akibat tembusnya penekanan teori pembuatan keputusan dalam studi organisasi. Dengan bekal pemahaman bab terdahulu, penting untuk menambahkan tiga keberatan terhadap teori organisasi secara umum, yakni sebagai berikut.

- a. Teori organisasi adalah bidang studi yang luas, namun dangkal. Teori organisasi mencakup banyak konsep dan berbagai bidang studi, tetapi sedikit yang dikupas secara mendalam.
- b. Teori organisasi tidak mencoba (setidaknya, ia jarang mencoba) menjelaskan pada Anda, bagaimana menjalankan organisasi Anda secara lebih baik. Kemampuan normalnya merupakan produk inteligensi bawaan, pengalaman, dan motivasi. Teori organisasi mencoba mengetahui apa yang menyebabkan organisasi menjadi mekar, bagaimana perilaku organisasi, dan apa yang merupakan penyebab adanya perbedaan-perbedaan antara organisasi satu dengan yang lain. Pengetahuan semacam itu pada akhirnya diharapkan terbukti berguna bagi para mahasiswa yang suatu saat bekerja di birokrasi pemerintah.
- c. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bab ini, tidak ada yang disebut "prinsip-prinsip organisasi" yang esensial. Untuk setiap prinsip, ada prinsip kebalikannya, atau prinsip itu hanya merupakan pengulangan (tautologis).³

E. Pembahasan

1. Definisi Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi negara merupakan hukum yang mengatur wewenang pemerintah, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan melindungi hak-hak administratif rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

² Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 116.

³ Anggara, Sahya. *Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta Dalam Upaya Menciptakan Good Governance*. Vol. 1. CV Pustaka Setia, 2012.

Hukum administrasi negara adalah keseluruhan mengenai apa yang oleh pejabat-pejabat pemerintahan di lingkungan eksekutif (menteri, kementerian, pejabat-pejabat dan petugas-petugas yang bekerja dalam badan-badan pemerintahan) dapat dan tidak dapat melakukan. Lebih khusus lagi, hukum administrasi negara mencakup mekanisme-mekanisme dan prinsip-prinsip yang memungkinkan rakyat mempertanyakan atau melawan keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintahan tersebut.⁴

2. Sumber Hukum Administrasi Negara

Sumber hukum administrasi negara dapat diklasifikasikan menjadi sumber hukum administrasi negara materiil dan sumber hukum administrasi negara formal. Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa sumber hukum materiil adalah tempat dari mana materiil itu diambil.

Sumber hukum formal merupakan sebab dari berlakunya aturan-aturan hukum. Hal-hal ini termasuk sumber-sumber hukum formal adalah UU, Kebiasaan, traktat atau perjanjian internasional, yurisprudensi, praktik-praktik administrasi negara.⁵

3. Konsep dasar Wewenang Pemerintah

Ditinjau secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout (dalam Fachrudin, 2004 : 4) adalah "Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer" (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan problem dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁶

4. Konsep Tindakan Pemerintah

Dalam teori hukum administrasi negara, tindakan pemerintah sendiri dapat diklasifikasikan atas tindakan hukum (rechtshandeling) dan tindakan faktual/materiil (materielehandeling). Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang di dasarkan atas norma-norma hukum tertentu dan ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum tertentu. Tindakan faktual/materiil pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melayani kebutuhan faktual/materiil rakyat dan tidak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum. Tindakan hukum pemerintah dapat diklasifikasikan atas tindakan hukum perdata/privat dan tindakan hukum publik.⁷

5. Pelayanan Publik

a. Landasan teoritis pelayanan publik

Pelayanan pada haakikatnya adalah serangkaian kegiatan sehingga proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat.

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan. Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 1.*

⁵ *Ibid, hlm. 63 – 64.*

⁶ *Ibid, hlm. 96.*

⁷ *Ibid, hlm. 145.*

Pelayanan publik berkaitan erat dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian 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.

Adapun asas-asas pelayanan publik yang termuat dalam undang-undang tersebut meliputi : (1) kepentingan umum, (2) kepastian hukum, (3) kesamaan hak, (4) keseimbangan hak dan kewajiban, (5) keprofesionalan, (6) partisipatif, (7) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, (8) keterbukaan, (9) akuntabilitas, (10) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, (11) ketepatan waktu, (12) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.⁸

b. Prinsip dan pengaturan

Pasal 1 angka 2 UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan menyatakan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

Dalam konteks UU administrasi pemerintahan, fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan diletakkan dalam satu rangkaian dengan fungsi pemerintah lainnya. Namun, fungsi pelayanan sebenarnya merupakan hakikat dari fungsi pemerintahan sesuai dengan akar kata dari kata "administrasi" dalam hukum administrasi negara.⁹

6. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat

Perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan hukum pemerintah adalah sarana yuridis dalam negara hukum untuk mencegah atau memulihkan terjadinya kerugian yang dialami oleh rakyat sebagai akibat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan kerugian terhadap rakyat. Penguasa bisa dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum karena melanggar hak subjektif seseorang apabila terjadi hal di bawah ini :

- a. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.
- b. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.¹⁰

F. Kesimpulan

1. Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan. Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian 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.

⁸ *Ibid*, hlm. 189 – 190.

⁹ *Ibid*, hlm. 201 – 202.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 207.

Adapun asas-asas pelayanan publik yang termuat dalam undang-undang tersebut meliputi : (1) kepentingan umum, (2) kepastian hukum, (3) kesamaan hak, (4) keseimbangan hak dan kewajiban, (5) keprofesionalan, (6) partisipatif, (7) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, (8) keterbukaan, (9) akuntabilitas, (10) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, (11) ketepatan waktu, (12) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Daftar Pustaka

- Anggara, Sahya. Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta Dalam Upaya Menciptakan Good Governance. Vol. 1. CV Pustaka Setia, 2012.
- Indriani, lin, et al. "PEMBINAAN PENGELOLAAN LAHAN TEPI PANTAI BERDASARKAN ASPEK HUKUM DAN PENGEMBANGAN INDUSTRI." *Abdi Laksana: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 1.3 (2020): 406-411.
- Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum* 19.2 (2019): 370-388.
- Iqbal, Muhamad, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "E-COURT DALAM TANTANGAN MENEKAN POTENSI KORUPSI DI PENGADILAN." *PROCEEDINGS UNIVERSITAS PAMULANG* 1.1 (2020).
- Iqbal, Muhamad. "Efektifitas Hukum Dan Upaya Menangkal Hoax Sebagai Konsekuesni Negatif Perkembangan Interkasi Manusia." *Literasi Hukum* 3.2 (2019): 1-9.
- Iqbal, Muhamad. "Implementasi Efektifitas Asas Oportunitas di Indonesia Dengan Landasan Kepentingan Umum." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 9.1 (2018): 87-100.
- Iqbal, Muhamad. "Perkembangan kejahatan dalam upaya penegakan hukum pidana: Penanggulangan kejahatan profesional perdagangan organ tubuh manusia." *PROCEEDINGS UNIVERSITAS PAMULANG* 2.1 (2017).
- Martini, Rina. "Buku Ajar Birokrasi dan Politik." (2012).
- Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Putra, Eldo Pranoto, and Muhamad Iqbal. "IMPLEMENTASI KONSEP KEADILAN DENGAN SISTEM NEGATIF WETTELIJK DAN ASAS KEBEBASAN HAKIM DALAM MEMUTUS SUATU PERKARA PIDANA DITINJAU DARI PASAL 1 UNDANG-UNDANG NO 4 TAHUN 2004 TENTANG KEKUASAAN KEHAKIMAN (Analisa putusan No. 1054/Pid. B/2018/PN. Jkt. Sel)." *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum* 3.1 (2020): 40-58.
- Susanto, M. I., & Supriyatna, W. (2020). Creating an Efficient Justice System with E-Court System in State Court and Religious Court of Rights. *International Journal of Arts and Social Science*, 3(3), 354-361.
- Susanto, Muhamad Iqbal, and Wawan Supriyatna. "Creating an Efficient Justice System with E-Court System in State Court and Religious Court of Rights." *International Journal of Arts and Social Science* 3.3 (2020): 354-361.
- Susanto, Muhamad Iqbal. "Kedudukan Hukum People Power dan Relevansinya dengan Hak Kebebasan Berpendapat di Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 2.2 (2019): 225-237.
- Susanto, Susanto, and Idhan Halim. "Pengaruh Human Relation Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan Pada Pt. Kompas Gramedia Cabang Karawaci." *Proceedings Universitas Pamulang* 1.1 (2020).
- Susanto, Susanto, and Idhan Halim. "Pengaruh Human Relation Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan Pada Pt. Kompas Gramedia Cabang Karawaci." *Proceedings Universitas Pamulang* 1.1 (2020).
- SUSANTO, SUSANTO, Sarwani Sarwani, and Slamet Afandi. "Analisis Kinerja Keuangan Untuk Mengetahui Tingkat Kesehatan, Pertumbuhan Dan Prospek Usaha Pada Unit Usaha Koperasi (Studi Kasus Koperasi Awak Pesawat Garuda Indonesia di Tangerang)." *Inovasi* 1.1 (2018).

- SUSANTO, SUSANTO. "Harmonisasi Hukum Makna Keuangan Negara Dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Persero." Proceedings Universitas Pamulang 2.1 (2017).
- Susanto, Susanto. "Kedudukan Hasil Audit Investigatif Pada Kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero Dalam Hukum Pembuktian Pidana di Indonesia." Jurnal Cita Hukum 6.1 (2018): 139-162.
- W. Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.