

**Penafsiran Hukum (*Legal Interpretations*) Terhadap  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik  
Demi Masyarakat Yang Sejahtera, Adil, dan Makmur (*Welfare State*)  
(*Standpoint Usul Perubahan Terhadap UU Pelayanan Publik*)**

**Andri Ardianto<sup>1</sup>, Roni Pradana<sup>2</sup>, Rianda Dirkareshza<sup>3</sup>**

<sup>1,2</sup>Panitia Perancang Undang-Undang, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

<sup>3</sup>Hukum Bisnis, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Corresponding author. Email : [riandadirkareshza@upnvj.ac.id](mailto:riandadirkareshza@upnvj.ac.id)

Naskah diterima: 29-01-2021 revisi: 17-11-2021; disetujui: 30-11-2021

DOI: <https://doi.org/10.46257/jrh.v25i2.202>

**Abstrak**

Secara filosofis kehadiran UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik lahir sebagai bentuk kehadiran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Dimana dalam UUD NRI Tahun 1945 telah secara tegas mengatur tentang hak-hak asasi bagi warga negara dalam rangka menghormati (*obligation to respect*), melindungi (*obligation to protect*), dan memenuhi (*obligation to fulfill*). Dari sisi sosiologis, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada warga negara untuk memenuhi kebutuhan hidup berupa barang, jasa dan administrasi, menuju kehidupan yang sejahtera. Permasalahan yang akan dibahas yakni terkait perubahan UU Pelayanan Publik demi masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur (*welfare state*) dan penafsiran hukum terhadap UU pelayanan publik. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative dengan metodologi interpretasi teleologis dan interpretasi sistematis. Tujuan penelitian ini yaitu untuk melihat sejauhmana UU Pelayanan Publik sesuai dengan tujuan bangsa untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan Makmur (*welfare state*), sehingga dibutuhkan sebuah penafsiran hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara konsepsi UU pelayanan publik sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kekinian dilihat dari kebutuhan dan kehidupan warga negara, dan secara teknis pembentukan peraturan perundang-undangan dari UU tersebut juga dapat dikategorikan tidak sistematis, terdapat ketidakjelasan rumusan, dan juga saling kontradiktif antara norma satu dengan norma yang lainnya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UU Pelayanan Publik tentang Pelayanan Publik harus segera dilakukan perubahan atau bahkan penggantian.

**Kata Kunci:** pelayanan publik, penafsiran hukum, makmur.

***Legal Interpretations Against  
Act No. 25 of 2009 on Public Service Demi Prosperous  
Communities, Fair, And Prosperous (Welfare State)  
(Standpoint For Proposed Amendments To The Public Service Law)***

### **Abstract**

*Philosophically the presence of Law no. 25 of 2009 concerning Public Services was born as a form of state presence in fulfilling the basic rights of citizens. Where in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has explicitly regulated the human rights for citizens in order to respect (obligation to respect), protect (obligation to protect), and fulfill (obligation to fulfill). From a sociological perspective, it is hoped that it will provide convenience for citizens to fulfill their life needs in the form of goods, services and administration, leading to a prosperous life. Issues to be discussed are related to changes to the Law on Public Services for the sake of a prosperous, just and prosperous society (welfare state) and legal interpretation of the Law on public services. The research method used is normative juridical with the methodology of teleological interpretation and systematic interpretation. The purpose of this study is to see to what extent the Public Service Law is in accordance with the nation's goals to create a prosperous, just, and prosperous society (welfare state), so that a legal interpretation is needed. The results of the study indicate that conceptually the public service law is no longer in accordance with current developments seen from the needs and lives of citizens, and technically the formation of legislation from the law can also be categorized as non-systematic, there is unclear formulation, and also mutually contradictory between one norm to another. Thus, it can be concluded that the Law on Public Services concerning Public Services must immediately be amended or even replaced.*

**Keywords:** *public service, legal interpretation, welfare state.*

## **I. Pendahuluan**

Dasar hukum pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). UU ini lahir karena ada dorongan kuat keterbukaan pada penyelenggaraan pemerintahan. Kelahirannya beriringan dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Keterbukaan informasi untuk memberikan saluran warga negara menyuarkan keluhan dan masukan terhadap pelayanan, sementara Ombudsman dilahirkan untuk mengawal proses pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik.

Secara filosofis kehadiran UU Pelayanan Publik lahir sebagai bentuk kehadiran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Dimana dalam UUD NRI Tahun 1945 telah secara tegas mengatur tentang hak-hak asasi bagi warga negara diantaranya bahwa negara hadir dalam rangka menghormati (*obligation to respect*), melindungi (*obligation to protect*), dan memenuhi

(*obligation to fulfill*) (Manan, 2012:149). Sedangkan dari sisi sosiologis, UU Pelayanan Publik diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada warga negara untuk memenuhi kebutuhan hidup berupa barang, jasa dan administrasi, menuju kehidupan yang sejahtera. Namun jika dilihat dari konsideran UU pelayanan publik, negara ternyata hanya berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan kehidupan sosial, diperlukan konsep hukum yang dapat diterima masyarakat dan yang sesuai dengan sifat karakteristik dan pola kehidupan masyarakat (Hidayah & Zafi, 2020).

Indikator pelayanan publik mengacu pada adanya fungsi dasar negara yang melayani masyarakat. Ini mungkin termasuk penyediaan layanan penting, seperti kesehatan, pendidikan, air dan sanitasi, infrastruktur transportasi, listrik dan internet, serta internet dan konektivitas (Economy, 2020). Ide kebijakan berfungsi sebagai "perekat" integratif yang menyatukan tindakan kebijakan di sekitar rencana tindakan (Dirkareshza, Azura dan Pradana, 2021:49). Kalau kita lihat dari sisi Kesehatan, menurut Ombudsman Republik Indonesia (ORI), layanan publik di bidang kesehatan semakin banyak dikomplain masyarakat. Fasilitas kesehatan yang dikomplain hampir pada semua level, seperti puskesmas/klinik, Rumah Umum Daerah (RSUD), hingga Rumah Sakit Umum Provinsi (RUSP) (Wahidi, 2020). Dari sisi pendidikan, pemerataan pendidikan melalui sistem zonasi memberikan permasalahan sendiri. Terbatasnya sekolah menengah di daerah, dan kebijakan zonasi yang membatasi wilayah asal siswa, kerap mempersulit dan pada gilirannya meningkatkan angka putus sekolah. Data Bappenas pada Agustus 2018, angka tenaga kerja di Indonesia 57,46 persen merupakan tamatan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) (Handaka, 2019). Sedangkan menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), angka putus sekolah sungguh mengkhawatirkan. Pada 2015, tercatat masih ada 5,3 juta anak usia 7-18 tahun di Indonesia yang tidak sekolah. Pada 2016, angkanya menurun ke sekitar 4,6 juta anak (Shemi, 2019).

Bidang pelayanan di atas yaitu bidang kesehatan dan bidang, secara ringkas terlihat bahwa pelayanan publik di Indonesia, sedikit banyak masih mengalami banyak kendala, walaupun UU pelayanan sudah diundangkan lebih dari 10 tahun. Karena itu penting untuk meneliti dan memahami mengapa permasalahan pelayanan publik di Indonesia masih stagnan.

Oleh karena itu berikut rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimana perubahan UU Pelayanan Publik demi masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur (*welfare state*) ?
- b. Bagaimana penafsiran hukum terhadap UU pelayanan publik?

Pada dasarnya, artikel ini ingin melihat sejauhmana UU Pelayanan Publik sesuai dengan tujuan bangsa untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur (*welfare state*). Analisis ini diperlukan sebagai bahan yang menjelaskan apakah UU Pelayanan Publik sudah bisa memberikan manfaat terhadap warga negara secara keseluruhan. Analisis ini juga akan mencoba melihat apa kelemahan, kekurangan, dan kendala UU Pelayanan Publik secara sistematis. Terakhir analisis penafsiran terhadap UU Pelayanan Publik juga akan dilakukan untuk mengetahui apakah UU Pelayanan Publik masih sesuai dengan perkembangan kehidupan bernegara saat ini. Adapun metodologi yang digunakan dalam penyusunan interpretasi hukum ini adalah menggunakan metodologi interpretasi teleologis dan interpretasi sistematis. Teori teleologis merupakan argumen yang mempertimbangkan tujuan dan sasaran pada sebuah norma hukum. Sedangkan teori interpretasi sistematis adalah mengkaji posisi suatu norma dalam teks hukum secara keseluruhan (Alexy, 1989:5).

## **II. Pembahasan**

### **A. Perubahan UU Pelayanan Publik Demi Masyarakat Yang Sejahtera, Adil, Dan Makmur (*Welfare State*)**

Paradigma UU pelayanan publik sebenarnya sudah mengacu pada manajemen pelayanan publik baru yang tidak hanya menganggap bahwa warga

negara sebagai penerima manfaat pelayanan sebagai konsumen, tapi lebih dari itu sebagai warga negara. Hal ini terlihat dari pengertian pelayanan publik dalam UU 25/2009. Atau juga belum. Karena memang, banyak elemen manajemen pelayanan publik oleh pemerintah, khususnya di Indonesia, yang masih menggunakan paradigma lama, seperti yang disebutkan Denhardt (Denhardt dan Denhardt, 1998:8). Beberapa elemen itu diantaranya bahwa fokus pemerintah adalah pada penyampaian langsung layanan melalui yang ada atau melalui lembaga pemerintah yang baru diberi wewenang; Kebijakan dan administrasi publik berkaitan dengan perancangan dan menerapkan kebijakan yang berfokus pada satu kebijakan yang ditentukan secara politis; Administrator publik memainkan peran terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, alih-alih mereka dituduh melaksanakan publik kebijakan; Penyampaian layanan harus dilakukan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat terpilih dan diberi keleluasaan terbatas dipekerjaan mereka; Administrator bertanggung jawab atas politik pemimpin yang dipilih secara demokratis; Program publik paling baik dikelola organisasi hierarkis, dengan manajer sebagian besar menjalankan kontrol atas organisasi; Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas; Organisasi publik beroperasi dengan sistem tertutup, dengan demikian keterlibatan warga negara menjadi terbatas; dan peran administrator publik sebagian besar didefinisikan sebagai perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran.

Berbeda dengan manajemen publik baru mengacu pada ide dan praktik kontemporer yang mencari atau menggunakan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Dengan kata lain, menjalankan pemerintahan seperti menjalankan sebuah bisnis (Denhardt dan Denhardt, 1998:11). Mengikuti gagasan ini, banyak pimpinan publik atau pemerintah sudah memulai upaya untuk meningkatkan produktivitas dan untuk menemukan mekanisme penyampaian layanan alternatif berdasarkan asumsi dan perspektif ekonomi. Konsentrasi pelayanan berorientasi pada akuntabilitas dan kinerja tinggi kepada pelanggan, restrukturisasi birokrasi, mendefinisikan ulang misi organisasi, merampingkan proses, dan mendesentralisasikan pengambilan keputusan.

Dalam UU pelayanan publik, rumusan konsep manajemen baru ini kemudian dinormakan dengan melibatkan korporasi dan badan hukum lainnya dalam upaya memberikan pelayanan publik dan diikat kualitasnya dengan memberikan standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja. Yang dalam penyusunannya melibatkan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana diatur dalam PP 96/2012 tentang pelaksanaan UU 12/2009 tentang pelayanan publik.

Namun, saat ini dikenal juga paradigma *New Publik Governance* (Osborne, Radnor, Kinder, & Vidal, 2014) yang mengenalkan bahwa layanan publik merupakan proses yang kompleks yang melibatkan banyak PSO (Organisasi penyelenggara Pelayanan publik); layanan publik adalah relasional dan berbasis proses bukan transaksional dan berbasis produk; logika bisnis layanan publik adalah layanan, bukan barang manufaktur; strategi reformasi layanan publik yang berangkat dari memahami reformasi itu membutuhkan perubahan kultur dalam PSO, bukan eksternal atau dari pemakai jasa yang didasarkan pada efektivitas layanan dan penciptaan nilai publik; pelayanan publik adalah karya bersama bukan sebagai elemen marjinal atau 'tambahan', dan; teknologi digital mengubah hubungan antara PSO dan pengguna layanan (Osborne *et al.*, 2014:313–338)

Dampak nyata yg belum terlihat dalam UU Pelayanan Publik saat ini adalah relasi yang terus menerus antara warga negara dan penyelenggara pelayanan publik. Relasi ini dalam UU Pelayanan Publik kemudian diterjemahkan dalam bab mengenai partisipasi masyarakat, yang ternyata selama ini berjalan satu arah dan pada satu tahapan proses: penetapan standar pelayanan. Sementara, selama proses pelaksanaan, seringkali warga negara ditempatkan sekedar konsumen yang pendapatnya sering diabaikan. Albert Hirschman menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme “*exit*” dan “*voice*”. Mekanisme “*exit*” berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka konsumen harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme “*voice*” berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik (Setyobudi, 2013).

Untuk melihat lebih dalam, penulis akan melakukan penafsiran hukum terhadap UU Pelayanan Publik secara berurut sesuai dengan urutan norma yang ada. Secara umum UU Pelayanan Publik terdiri dari 10 (sepuluh) bab dan 62 (enam puluh dua) pasal yaitu:

- 1) Bab I berisi ketentuan umum;
- 2) Bab II tentang maksud, tujuan, asas, dan ruang lingkup;
- 3) Bab III berisi Pembina, organisasi penyelenggara, dan penataan pelayanan publik;
- 4) Bab IV hak, kewajiban, dan larangan;
- 5) Bab V soal penyelenggaraan pelayanan public;
- 6) Bab VI peran serta masyarakat;
- 7) Bab VII tentang penyelesaian pengaduan;
- 8) Bab VIII ketentuan sanksi;
- 9) Bab IX berisi ketentuan peralihan; dan
- 10) Bab X tentang ketentuan penutup.

Jika dilihat secara sepintas dapat dilihat ruh dari UU Pelayanan Publik ini berada pada ketentuan Bab V yang berisi tentang penyelenggaraan pelayanan publik. Bab ini berisi 10 (sepuluh) bagian dan 18 (delapan belas) Pasal. Adapun kesepuluh bagian itu mengatur tentang:

1. Standar Pelayanan (Pasal 20 dan Pasal 21);
2. Maklumat Pelayanan (Pasal 22);
3. Sistem Informasi Pelayanan Publik (Pasal 23 dan Pasal 24);
4. Pengelolaan Sarana, Prasarana, dan/atau Fasilitas Pelayanan Publik (Pasal 25 s.d Pasal 28);
5. Pelayanan Khusus (Pasal 29 dan Pasal 30);
6. Biaya/Tarif Pelayanan Publik (Pasal 31 s.d Pasal 33);
7. Perilaku Pelaksana dalam Pelayanan (Pasal 34);
8. Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Pasal 35);
9. Pengelolaan Pengaduan (Pasal 36 dan Pasal 37); dan
10. Penilaian Kinerja (Pasal 38).

Untuk lebih memastikan hipotesa bahwa Bab V merupakan ruh dari pembentukan UU Pelayanan Publik, bagian selanjutnya akan mengulas isi dari norma yang ada dalam UU tersebut termasuk Bab V tersebut.

## **B. Penafsiran Hukum terhadap UU Pelayanan Publik**

### **1. Konsideran**

- a. Secara teleologis konsideran menimbang pada huruf a yang berbunyi “*bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*” secara filosofis telah menyatakan bahwa melayani warga negara dan penduduk adalah kewajiban dari negara.
- b. Sedangkan konsideran pada huruf b yang menyatakan “*bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik*”, dari norma ini kita dapat tarik interpretasi teleologis dan sistematik bahwa harapan dan tuntutan warga negara dan penduduk adalah peningkatan terhadap pelayanan publik yang merupakan hak sebagai warga negara dan penduduk. Frasa tersebut sejalan dengan konsideran pada huruf a yang menyebutkan kembali warga negara dan penduduk dimana negara yang memiliki kewajiban untuk melakukan pelayanan publik dan warga negara dan penduduk sebagai menerima hak atas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Permasalahan dalam konsideran huruf b ini adalah munculnya penggunaan kata “masyarakat”. Hal ini seolah-olah membedakan nomenklatur masyarakat, warga negara dan penduduk. Bahwa UUD NRI Tahun 1945 sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 26 tegas menyatakan nomenklatur dan definisi tentang “warga negara dan penduduk.” UUD NRI Tahun 1945

sama sekali tidak menyatakan nomenklatur “masyarakat”. Untuk itu diperlukan kesesuaian dan konsistensi terhadap penggunaan kata dalam konsideran tersebut. UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menggunakan nomenklatur warga negara. UU No 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh malah lebih tegas menggunakan nomenklatur warga negara sebagai penerima layanan, bukan masyarakat.

- c. Selanjutnya konsideran menimbang pada huruf c *“bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta tenvujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.”* Dalam konsideran ini kembali ditemukan inkonsistensi penggunaan kata/nomenklatur yang dapat mengakibatkan pengaburan makna dari norma itu sendiri dan UU Pelayanan Publik secara keseluruhan. Disini kita dapat temukan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik merupakan tanggung jawab negara dan korporasi, dan mempertegas hak dan kewajiban warga negara dan penduduk dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Permasalahan pada bagian ini adalah, dinyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik merupakan tanggung jawab negara bukan lagi kewajiban negara. Kemudian muncul frasa *“mempertegas hak dan kewajiban warga negara.”* sedangkan konsideran sebelumnya pada huruf a dan huruf b dinyatakan bahwa pelayanan publik merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban negara. Sedangkan warga negara sebagai pihak pemegang hak atas pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh negara.
- d. Konsideran pada huruf d menyatakan *“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.”*

Permasalahannya, pada bagian ini kembali terdapat inkonsistensi penggunaan frasa. Penyelenggaraan pelayanan publik diganti dengan penyediaan pelayanan publik. Namun bagian ini mempertegas pelayanan publik diselenggarakan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin pelayanan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik, dan untuk memberi perlindungan (harusnya pelindungan) bagi warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

- e. Pada konsideran mengingat diperlukan alas hukum yang menguatkan bahwa RUU Perubahan tentang UU Pelayanan Publik ini dapat diinisiasi oleh DPD RI. Untuk itu dalam naskah akademik harus diuraikan permasalahan-permasalahan empirik di daerah sebagai landasan penguat bahwa pelayanan publik sangat bersentuhan langsung dengan kewenangan DPD RI dalam hal otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. secara prinsip kita mengetahui bahwa pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah dimaksudkan untuk lebih mendekatkan pelaksanaan kewajiban negara dalam hal ini pelayanan publik terhadap pemenuhan kebutuhan hidup warga negara. Selain itu juga perlu dipertimbangkan landasan undang-undang yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan publik seperti UU tentang Kesehatan, UU tentang Penerbangan, UU tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU Sisdiknas, UU Administrasi Kependudukan, UU tentang jaminan sosial, UU tentang Lingkungan Hidup, UU tentang pariwisata, UU tentang ITE, UU tentang Perbankan, UU Cipta Kerja dll.

## **2. Judul**

Judul UU ini adalah UU tentang Pelayanan Publik. Jika dilihat pada batang tubuh, dapat dikatakan bahwa ruh dari UU ini ada pada BAB V tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Agar lebih mempertegas tentang konsep pelayanan publik Judul UU ini dipertegas dengan menambahkan kata “penyelenggaraan” sehingga UU ini menjadi UU tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik. UU No 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah

Haji dan Umroh, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu adalah contoh undang-undang yang secara tegas menyatakan kedudukannya sebagai penyelenggaraan dimana berisi tahapan-tahapan kegiatan dari objek yang dituju sehingga lebih jelas dan sistematis.

### **3. Bab I Ketentuan Umum,**

- a. Ketentuan umum pada Pasal 1 angka (1) definisi terhadap pelayanan publik ini masih bias. Hal tersebut dapat dilihat dalam penggunaan frasa “pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan .... “. Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 huruf f UU 12 Tahun 2011) adalah asas kejelasan rumusan dimana asas kejelasan rumusan adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta Bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- b. Ketentuan umum pada Pasal 1 angka (5) menimbulkan permasalahan secara empirik karena membuka pelaksana pelayanan publik salah satunya adalah “setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara...”. Hal ini secara empirik membuka celah pelayanan publik dilaksanakan oleh pegawai-pegawai tidak tetap (honorar) yang notabene merupakan petugas yang baru direkrut dan belum memiliki kompetensi juga pengalaman yang cukup untuk memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak selaras dengan konsep *the new public service* yang salah satu kajiannya menyatakan bahwa sumber daya manusia pelaksana pelayanan publik harus memiliki kompetensi yang baik, diperhatikan jenjang karier bagi mereka, dan juga diberikan *income* yang memadai. Oleh karenanya, definisi pelaksana pelayanan publik pada ketentuan ini perlu dipertegas bahwa pelayanan publik hanya dapat dilakukan oleh pejabat, pegawai (PNS), pegawai tetap pada organisasi pelaksana pelayanan publik.

- c. Ketentuan umum pada Pasal 1 angka (6) yang menyatakan bahwa *“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.”* Permasalahan dalam norma ini kembali kepada uraian pada angka 1 huruf b diatas bahwa munculnya penggunaan kata “masyarakat” seolah-olah membedakan nomenklatur masyarakat, warga negara dan penduduk. Bahwa UUD NRI Tahun 1945 sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 26 tegas menyatakan nomenklatur dan definisi tentang “warga negara dan penduduk.” UUD NRI Tahun 1945 sama sekali tidak menyatakan nomenklatur “masyarakat”. Untuk itu diperlukan kesesuaian dan konsistensi terhadap penggunaan kata dalam konsideran tersebut (lihat UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan UU No 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh).

#### **4. BAB II, Maksud, Tujuan, Asas dan Ruang Lingkup**

- a. Pasal 2 yang berisi maksud dan tujuan menyatakan bahwa UU pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Norma pada pasal ini tidak menegaskan maksud UU pelayanan publik secara filosofis telah ditegaskan dalam konsideran menimbang huruf a. Dimana dinyatakan bahwa UU pelayanan publik merupakan wujud pelaksanaan kewajiban negara kepada warga negara dalam hal pemenuhan pelayanan kebutuhan warga negara. Oleh karenanya norma pada Pasal 2 ini seharusnya lebih mempertegas maksud dari UU pelayanan publik (nantinya diusulkan jadi Penyelenggaraan Pelayanan Publik) adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara negara sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan warga negara dan penduduk sebagai penerima pelayanan publik.
- b. Pasal 4 asas penyelenggaraan pelayanan publik. Secara umum asas yang ditentukan sudah sangat memadai untuk pencapaian penyelenggaraan

pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun secara empirik, masih terdapat kekurangan asas tentang *acceptability* yaitu asas penerimaan dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Asas ini merupakan asas yang melengkapi asas lainnya dari sisi teori hukum Hak Asasi Manusia yaitu asas *availability* (ketersediaan), *accessibility* (dapat diakses), dan *acceptability* (Dapat diterima). Untuk itu sebaiknya asas dalam Pasal 4 ini ditambah 1 (satu) asas yaitu asas penerimaan/dapat diterima.

#### **5. BAB III, Pembina, Organisasi Penyelenggara, dan Penataan Pelayanan Publik**

- a. Pasal 6 terkait dengan Pembina. Norma pada pasal ini menyatakan bahwa Pembina penyelenggaraan pelayanan public terdiri atas pimpinan lembaga negara dan lain-lain. Khusus untuk pimpinan lembaga negara pada bidang legislatif seharusnya tidak perlu dijadikan sebagai Pembina. Karena pimpinan lembaga negara legislatif seperti MPR, DPR, dan DPD telah memiliki fitrah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara (dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik). Konsep *check and balance* antara lembaga kekuasaan negara juga akan tetap terjaga dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan dibawah Presiden untuk menjalankan tugas sebaik-baiknya. Lembaga negara pada kekuasaan legislatif tinggal melakukan pengawasan secara efektif. Hal ini akan lebih menunjukkan konsepsi penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih sehat dan optimal. Selain itu pimpinan lembaga negara legistif juga merupakan jabatan politik yang bersifat lebih dinamis sehingga membuka peluang terjadinya *conflict of interest* (mendahulukan konstituen) dan terjadinya ketidaksinambungan pembinaan.
- b. Ketentuan pada Pasal 6 dan 7 ini juga masih bias tentang jabatan Pembina dan penanggung jawab. Bagaimana dengan instansi atau organisasi-organisasi lain yang melaksanakan pelayanan public seperti

perum damri, PT KAI, Perbankan Nasional, PLN, Pertamina, PN GAS dll. Siapa yang bertindak sebagai Pembina dan penanggung jawab.

- c. Pasal 8 ayat (2), sebaiknya menjelaskan tahapan minimal penyelenggaraan pelayanan publik secara sistematis yang dimulai dari perencanaan pelayanan, pelaksanaan pelayanan, pengelolaan dan tindak lanjut pengaduan, pengawasan, evaluasi, sosialisasi dan pembelajaran kepada masyarakat, dan pelayanan konsultasi.
- d. BAB III yang dalam judulnya terdiri dari Pembina, Organisasi Penyelenggara, dan Penataan Pelayanan Publik ternyata tidak lengkap diuraikan. Bagian penataan pelayanan public sama sekali tidak dibahas dalam ketentuan BAB III ini.

#### **6. BAB IV Hak, Kewajiban, dan Larangan**

- a. Pasal 15 tentang kewajiban penyelenggara sebaiknya direkonstruksi ulang secara lebih sistematis. Dari mana kewajiban penyelenggara mulai tahapan penyelenggaraan pelayanan publik diawali sampai pada tahapan akhir dari penyelenggaraan pelayanan publik. Pada norma yang ada sekarang juga tidak memasukan tahapan kegiatan perencanaan, pengawasan, dan evaluasi yang notabene merupakan tahapan penyelenggaraan yang secara sistematis dilakukan. Hal ini juga berkaitan dengan norma pada Pasal 6 tentang Pembina yang memiliki tugas untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Selain itu tidak ada norma tentang larangan bagi penyelenggara sebagaimana ketentuan pengaduan pada Pasal 40 ayat (3). Bahwa pengaduan salah satunya dapat dilakukan terhadap penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.

Pasal ini juga bertentangan dengan Pasal 19 yang mewajibkan masyarakat (warga negara) salah satunya untuk ikut menjaga menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik. Karena warga negara wajib “ikut”, berarti penyelenggara yang memiliki kewajiban utama untuk menjaga menjaga terpeliharanya sarana,

prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik. Fakta empirik memperlihatkan bagaimana peran penyelenggara terhadap pemeliharaan sarana, prasarana dan fasilitas pelayanan publik. Banyak ruang publik yang tidak dirawat, lampu jalan didiadakan mati, jalan dibairkan rusak parah.

- b. Pasal 16 huruf a, yang menyatakan kewajiban pelaksana melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara. Dalam norma ini terdapat frasa yang sumir yaitu “.....penugasan yang diberikan oleh penyelenggara”. Secara empirik hal ini membuka peluang untuk terjadinya penyalanggunaan wewenang oleh pelaksana maupun oleh penyelenggara. Secara teknis pembentukan perundang-undangan hal ini juga bertentangan dengan asas kejelasan rumusan pada Pasal 5 UU P3. Sebaiknya frasa tersebut diganti dengan menegaskan bahwa pelaksana berkewajiban melakukan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas penyelenggaraan pelayanan publik (sebagaimana ketentuan Pasal 4, Pasal 17, dan Pasal 20 tentang pada UU tentang Pelayanan Publik ini).
- c. Pasal 18 tentang hak masyarakat (warga negara dan penduduk). Norma pada pasal ini belum memberikan kejelasan hak pada warga negara dan penduduk. Hak untuk mengetahui perencanaan penyelenggaraan pelayanan publik, hak untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik (dari mulai keterlibatan dalam perencanaan, menyusun standar pelayanan, sampai pada keterlibatan dalam pengawasan). Norma ini juga kontradiktif dengan ketentuan asas partisipatif dan keterbukaan pada penyelenggaraan pelayanan publik (Pasal 4).

## **7. BAB V Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

- a. Bab ini tidak secara sistematis menguraikan norma tentang tahapan dari penyelenggaraan pelayanan publik. Bab ini terdiri dari:
  - 1) Standar Pelayanan (Pasal 20 dan Pasal 21);
  - 2) Maklumat Pelayanan (Pasal 22);
  - 3) Sistem Informasi Pelayanan Publik (Pasal 23 dan Pasal 24);

- 4) Pengelolaan Sarana, Prasarana, dan/atau Fasilitas Pelayanan Publik (Pasal 25 s.d Pasal 28);
- 5) Pelayanan Khusus (Pasal 29 dan Pasal 30);
- 6) Biaya/Tarif Pelayanan Publik (Pasal 31 s.d Pasal 33);
- 7) Perilaku Pelaksana dalam Pelayanan (Pasal 34);
- 8) Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Pasal 35);
- 9) Pengelolaan Pengaduan (Pasal 36 dan Pasal 37); dan
- 10) Penilaian Kinerja (Pasal 38).

Dari angka 1 s.d 10 diatas tidak diketahui mana tahap perencanaan, mana tahap pelaksanaan, mana tahap pengawasan, mana tahap evaluasi, dan mana tahap pembinaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. UU Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh dalam Pasal 1 angka 3 menyatakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah.

Selain itu bab penyelenggaraan pelayanan publik sebagai ruh dari UU ini seharusnya menguraikan secara jelas mana penyelenggaraan pelayanan terhadap barang public, mana penyelenggaraan pelayanan terhadap jasa publik, dan mana penyelenggaraan pelayanan terhadap administrasi publik. Hal ini penting agar terlihat jelas perbedaan perlakuan diantara ketiga lingkup pelayanan publik ini. Mengingat tidak semua pelayanan berlaku *general* atau bahkan sama diantara pelayanan terhadap barang publik, jasa publik, dan administrasi publik.

- b. Pasal 20 ayat (1), terdapat frasa "...memperhatikan kemampuan penyelenggara..." frasa ini kontradiktif dengan landasan filosofi pembentukan UU tentang Pelayanan Publik (Penyelenggaraan Pelayanan Publik) ini. Karena UU ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban negara untuk memenuhi hak warga negara dalam memenuhi kebutuhan pelayanan publik. Untuk itu tidak ada istilah memperhatikan kemampuan penyelenggara untuk memenuhi kewajiban negara. Secara empirik dapat dilihat bagaimana kemampuan APBN dan APBD serta

kehidupan dari penyelenggara negara yang jauh dari istilah “tidak mampu”. Untuk itu penggunaan frasa “...memperhatikan kemampuan penyelenggara... sebaiknya dihilangkan.

- c. Pasal 21 tentang komponen standar pelayanan juga harus direkonstruksi ulang. Contoh pada ketentuan huruf e komponen biaya/tarif. Dari penjelasan terhadap norma tersebut disebutkan bahwa biaya/tarif merupakan ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat. Namun kenyataannya, selama ini penetapan biaya/tarif pelayanan tidak ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- d. Secara umum norma-norma dalam Bab V ini harus didiskusikan lebih dalam karena bab ini yang menjadi ruh dari penyelenggaraan pelayanan publik. Tidak terdapat insentif bagi masyarakat ketika penyelenggaraan pelayanan terganggu, mekanisme *reward and punishment* bagi pelaksana dan penyelenggara juga harusnya dapat lebih ditegaskan, yang terpenting dan sesuai dengan kondisi kita saat ini adalah **ketiadaan aturan tentang penyelenggaraan pelayanan publik pada saat terjadi kedaruratan**, seperti terjadi pandemik covid-19 seperti saat ini. Urgensi soal perlunya inovasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik juga seharusnya ditetapkan dalam UU ini.

#### **8. BAB VI Peran Serta Masyarakat (warga negara)**

Ketentuan dalam Bab ini menyesuaikan dengan tahapan penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsipnya peran serta warga negara merupakan salah satu tahap kewajiban bagi penyelenggara pelayanan publik. Pelaksanaan peran serta/partisipasi harus dijamin secara tegas. Yang tidak kalah pentingnya peran serta/partisipasi ini tidak boleh bersifat pasif dalam arti masyarakat hanya diberikan ruang untuk menunggu undangan dari penyelenggara untuk ikut berperan serta/partisipasi. Peran serta/partisipasi harus diberikan secara aktif dengan kata lain, kapan saja masyarakat hendak

berperan maka pintu itu harus dibuka dan ditindaklanjuti. Intinya partisipasi merupakan bentuk inisiatif warga negara bukan bentuk mobilisasi yang bersifat formil dari penyelenggara.

## **9. BAB VII Penyelesaian Pengaduan**

Secara teori pengaduan merupakan sumber informasi yang sangat penting bagi upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk memperbaiki kesalahan yang mungkin terjadi, sekaligus secara konsisten menjaga dan meningkatkan standar pelayanan agar tetap sesuai dengan kebutuhan warga negara. Pada Bab tentang penyelesaian pengaduan ini, tidak terlihat manajemen atau mekanisme terhadap pengelolaan pengaduan. Manajemen pengaduan sendiri terdiri atas: komitmen, *visible*, *accessible*, kesederhanaan, kecepatan, *farines*, kerahasiaan, pengumpulan, dan tindak lanjut/pemecahan. Untuk itu mengingat pentingnya ketentuan Bab tentang penyelesaian pengaduan, sebaiknya dilakukan rekonstruksi ulang terhadap norma yang ada agar lebih sistematis dan *rigid*. Hal-hal yang harus diuraikan meliputi: Bagaimana pengguna layanan menggunakan mekanisme pengaduan, bagaimana mekanisme penanganan dari penyelenggara layanan terhadap pengaduan yang diajukan, berapa lama penyelesaian pengaduan, kepada siapa pengaduan dapat diajukan, dan siapa yang memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan pengaduan.

Norma pada bab ini seharusnya memberikan penjelasan dan klasifikasi terhadap pengaduan. Karena tidak semua pengaduan memiliki bobot yang sama dari sisi dampak, data, dan waktu penyelesaian. Untuk itu perlu diklasifikasikan pengaduan paling tidak dapat dilihat pada sejauhmana dampak pengaduan terhadap kemungkinan menurunnya kepercayaan pengguna layanan terhadap penyelenggara layanan dan sejauh mana pengaduan yang disampaikan didukung oleh data-data yang akurat. Untuk itu pengklasifikasian dapat dikategorikan paling tidak dari masalah yang penting, masalah sederhana, dan masalah yang kompleks. Hal lain yang tidak kalah pentingnya dalam bab tentang pengaduan ini adalah bagaimana mekanisme pengaduan terhadap potensi penyimpangan-pelanggaran berat

seperti korupsi. Oleh karena itu, pembentukan UU ini juga harus melihat UU tentang Tipikor dan undang-undang lain yang terkait dengan norma pidana.

#### **10. BAB VIII Ketentuan Sanksi**

Bab ini hanya perlu menyesuaikan dengan perubahan-perubahan pada norma diatas, khususnya terkait bab penyelenggaraan pelayanan publik.

### **III. Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

1. UU Pelayanan Publik saat ini adalah relasi yang terus menerus antara warga negara dan penyelenggara pelayanan publik. Relasi ini dalam UU Pelayanan Publik kemudian diterjemahkan dalam bab mengenai partisipasi masyarakat, yang ternyata selama ini berjalan satu arah dan pada satu tahapan proses: penetapan standar pelayanan. Sementara, selama proses pelaksanaan, seringkali warga negara ditempatkan sekedar konsumen yang pendapatnya sering diabaikan.
2. Secara empirik terdapat berbagai macam permasalahan yang tidak dapat terjawab dengan adanya UU tersebut. Secara konsepsi UU 25 Tahun 2009 ini juga sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kekinian dilihat dari kebutuhan dan kehidupan warga negara. Juga secara teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, UU tersebut juga dapat dikategorikan tidak sistemis, terdapat ketidakjelasan rumusan, dan juga saling kontradiktif antara norma satu dengan norma yang lainnya.

#### **B. Saran**

Demi mengatasi seluruh permasalahan yang telah ditafsirkan dalam artikel ini, perubahan atas UU Pelayanan Publik sangat dibutuhkan untuk kesejahteraan bangsa dan kelancaran pelayanan publik kedepannya.

### **Daftar Pustaka**

Alexy, R. (1989). *A Theory of Legal Argumentations, The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Oxford: Oxford University.

- Denhardt, J., & Denhardt, R. (1998). *The new public service: serving, not steering*. Edited by M. Sharpe. Yogyakarta: New York: Pustaka Pelajar.
- Dirkareshza, R., Azura, D. M., & Pradana, R. (2021). Kebijakan Pemerintah di Masa Pandemi Covid-19: Antara Negara Sejahtera dan Negara Sehat. *Jurnal Mercatoria*, 14(1), 46–55. <https://doi.org/10.31289/mercatoria.v14i1.5020>
- Economy, G. (2020). Indonesia: Public services index.
- Handaka, H. (2019). Tribun Home Nasional Internasional Regional Metropolitan Sains Pendidikan Home Nasional Pendidikan Kemendikbud: Sistem Zonasi Dapat Mencegah Anak Putus Sekolah Artikel ini telah tayang di Tribunnews.com dengan judul Kemendikbud: Sistem Zonasi Dapat Menceg. Diambil 21 Januari 2021, dari Tribun News website: <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/01/kemendikbud-sistem-zonasi-dapat-mencegah-anak-putus-sekolah>
- Hidayah, H. N., & Zafi, A. A. (2020). Transformasi Hukum Islam pada Masyarakat di Indonesia. *Reformasi Hukum*, 24(2). <https://doi.org/10.46257/jrh.v24i2.118>
- Manan, B. (2012). *Dimensi – Dimensi Hukum Hak Asasi Manusia. 1st edn*. Edited by Eko Riyadi & Syarif Nurhidayat. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Osborne, S., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2014). Sustainable public service organisations: A public service-dominant approach. *Society and Economy*, 36(3). <https://doi.org/10.1556/socec.36.2014.3.1>
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Setyobudi, Y. F. (2013). Peran Masyarakat Dalam Pelayanan Publik Sesuai Dengan Tentang Pelayanan Publik. *Jurnal Dimensi*, 2(1). <https://doi.org/10.33373/dms.v2i1.140>
- Shemi, H. (2019). Angka Putus Sekolah di Indonesia yang Mengkhawatirkan. Diambil 21 Januari 2021, dari IDN Times website: <https://www.idntimes.com/news/indonesia/helmi/angka-putus-sekolah-di-indonesia-yang-mengkhawatirkan/3>
- Wahidi, A. (2020). Maladministrasi Rumah Sakit. Diambil 25 Januari 2021, dari Ombudsman website: <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--maladministrasi-rumah-sakit>