

## **Membedah Konsep Pelayanan Publik Dan Good Governance Dalam Perspektif Hukum Administrasi**

Bayu Purnama<sup>1</sup>, Hadi Tuasikal<sup>2</sup>  
Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sorong  
Email : [bayupurnama@gmail.com](mailto:bayupurnama@gmail.com)  
Email : [hadylessy@gmail.com](mailto:hadylessy@gmail.com)

### **Abstrak**

Pembaruan pelayanan publik dapat mendorong pengembangan terwujudnya *good governance* di Indonesia adalah pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga masyarakat, dan para pelaku pasar. Pemerintah keprihatinan dengan upaya perbaikan pelayanan publik, karena jika berhasil memperbaiki pelayanan publik, akan dapat memperbaiki legitimasi. Membaiknya pelayanan publik juga akan dapat memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga masyarakat dan efisiensi mekanisme pasar.

**Kata kunci :** Hukum Administrasi Negara, Pelayanan Publik, Good Governance

### **PENDAHULUAN**

Pada hakikatnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, karena pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Dalam hubungan masyarakat dengan pemerintah yang membentuk suatu organisasi negara, maka masyarakat sebagai pemegang keaulatan menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparatur pemerintah, karena mereka diangkat untuk melayani masyarakat.

Pemenuhan kebutuhan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah dianggap sebagai tolok ukur dari kualitas kinerja pemerintahan secara umum. Pelayanan publik terkait dengan sistem, sumber daya aparatur dan paradigma berpikir yang menjadi latar belakang proses pelayanan itu diberikan kepada masyarakat. Namun demikian, aparatur pemerintahan di Indonesia belum benar-benar menyadari bahwa memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat merupakan bentuk dari semangat pengabdian. Sebagian besar pola pikir aparatur pemerintahan masih didominasi pikiran dan perilaku ingin dilayani, menghambat, mempersuli, dan aspek itulah yang membuat proses peningkatan pelayanan publik yang berkualitas sering mengalami hambatan. Upaya untuk mereformasi pelayanan publik sesuai dengan karakter sosial-budaya masyarakat atau sebagaimana diinginkan oleh publik, setidaknya harus menjadi isu pemerintahan untuk terus dipikirkan agar mendapat solusi terbaik dalam memberikan pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani, sehingga pelayanan akan menjadi responsif

terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat membuat inovasi model pelayanan yang lebih kreatif dan efisien.

Hal tersebut ketentuan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur bahwa: 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. Sedangkan berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah memberikan batasan mengenai penyelenggara pelayanan publik adalah: Setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Reformasi paradigma pelayanan publik merupakan perubahan pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pada pemerintah, hendaknya perlu diubah menjadi berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pemerintah perlu memerhatikan aspirasi publik, dengan demikian peningkatan partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam pelayanan publik.

Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. Melalui penyelenggaraan pelayanan publik, berimplikasi pada pemerintah, warga sipil, dan para pelaku pasar untuk berinteraksi secara intensif, sehingga apabila pemerintah dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, maka manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan para pelaku pasar. Hal seperti ini penting dilakukan agar warga dan pelaku pasar semakin percaya bahwa pemerintah memang telah serius melakukan perubahan. Adanya kepercayaan (*trust*) antara pemerintah dan unsur-unsur non-pemerintah merupakan prasyarat yang sangat penting untuk menggalang dukungan yang luas bagi pengembangan pelaksanaan *good governance* di Indonesia.

Nilai-nilai *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keberhasilan mengimplementasikan nilai-nilai tersebut dalam ranah pelayanan publik menjadi *entry point* dan *prime mover* dalam mendorong perbaikan *governance* di Indonesia.

Perbaikan pelayanan publik juga sangat berimplikasi dalam memperbaiki tingkat kepercayaan kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada

pemerintah. Krisis kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk protes dan unjuk rasa yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar *image* buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat memengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Berbagai masalah yang diidentifikasi tersebut dapat diatasi secara bertahap melalui pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik yang masih memprihatikan menyebabkan produk pelayanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat, tetapi direspons secara negatif oleh masyarakat. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.

Fenomena masih memprihatikan kualitas pelayanan publik dalam perspektif global, ditunjukkan oleh laporan *Global Competitiveness* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* (WEF), Indonesia pada tahun 2006 berada pada peringkat 50, masih kalah dari Singapura (5), Malaysia (26) dan Thailand (35), selanjutnya dikemukakan bahwa faktor utama penghambat investasi di Indonesia, adalah: tidak efisiennya birokrasi dalam pemberian pelayanan publik, buruknya infrastruktur, regulasi perpajakan yang memberatkan, KKN, kualitas SDM yang buruk, dan kebijakan yang tidak stabil dan konsisten.

### **KONSEP PELAYANAN PUBLIK DAN KONSEP GOOD GOVERNANCE**

Pelayanan publik merupakan pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini tidak hanya individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang diharapkan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur bahwa: 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.

Pada tingkat kompetisi yang akan semakin terbuka di era globalisasi, maka dorongan untuk membangun pemerintahan yang digerakkan oleh pelanggan (*building a customer driven government*), semakin strategis dan menjadi variabel penentu dalam memenangkan kompetisi ini. Oleh karena itu, Groonros berpendapat bahwa perlu adanya perubahan

perspektif manajemen pelayanan, yaitu; (a) Dari daya manfaat produk menjadi daya manfaat total dalam hubungan dengan pengguna jasa (*from the product based utility in the customer relationship*); (b) Dari transaksi jangka pendek menjadi hubungan jangka panjang (*from short-form to long form relationship*); (c) Dari kualitas inti (baik barang maupun jasa) kualitas teknis dari suatu produk pada kualitas yang diharapkan dan dipersepsikan para pengguna jasa dalam mempertahankan hubungan dengan pengguna jasa (*from care product, good or service, quality the technical quality of the outcome to total customer perceived quality in enduring customer relations*); (d) Dari menghasilkan solusi teknis sebagai proses kunci dalam organisasi menjadi pengembangan daya manfaat dan kualitas keseluruhan sebagai proses kuncinya, (*from production of the technical correlation as the key process in the organization to developing total utility and total quality as the key process*)

Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik (*customer satisfaction*). Pelayanan publik ini berkaitan juga dengan *good governance*.

*Governance* atau *good governance* mulai dikenal pada momentum berakhirnya perang dingin yang dimenangkan oleh paham demokrasi liberal dan masyarakat dengan orientasi pasar. Pada bulan juli 1991 negara-negara industri maju yang bergabung dalam OECD (*Organization For Economic Cooperation and Development*) pada pertemuan di london telah merumuskan kebijakan untuk memberikan bantuan pembangunan dengan persyaratan terwujudnya *good governance*.

Dalam konsep *good governance*, rakyat memegang peranan penting sebagai kontrol penyelenggaraan pemerintahan maupun merupakan salah satu institusi dari *good governance*, hal mana menurut Sudarmayanti, institusi dari *governance* meliputi: *state* (negara), *private sector* (sektor swasta dan dunia usaha) dan *society* (masyarakat).

Konsep *governance* dengan *governmen* pada dasarnya merupakan suatu konsep yang berbeda, dalam hal ini Sadu Wasiriono telah membuat tabel perbandingan pada halaman berikut: Adapun *World Bank*, telah memberikan definisi *governance* sebagai “*the way slate power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sedikit berbeda dengan *United Nation Development program* (UNDP), yang mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels. Dalam hal ini, world* bak lebih menekankan pada cara

pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih

No.	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata Governance
1.	pengertian	Dapat berarti badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, Penggunaan atau Pelaksanaan
2.	Sifat hubungan	Hierarki, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada di bawah	Heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang terlihat	Sebagai subjek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat, yaitu: sektor swasta, sektor publik dan masyarakat
4.	Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai fungsinya masing-masing
5.	Efek yang diharapkan hasil akhir yang diharapkan	Kepatuhan warga Negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai

menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara.

Jika mengacu pada *World Bank* dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

*Good governance* sebagai sebuah gerakan juga didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksana di negara-negara dunia ketiga yang disebabkan oleh praktik *bad governance*, seperti: tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tanggap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap *stakeholders* yang berbeda, dan inefisiensi. Karena itu, lembaga keuangan internasional dan donor sering mengaitkan pembiayaan proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *good governance* dari lembaga pelaksana.

Dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam *good governance*. Pertama, *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan, sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara lembaga pemerintah dengan non-pemerintah, seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya anggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dan praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, penyelenggaraan pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

### **KARAKTERISTIK GOOD GOVERNANCE**

Isu yang berkembang dalam pemerintahan terkait penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah menjadi suatu perdebatan, karena adanya dinamika

alam masyarakat yang menuntut perubahan-perubahan tatanan dan pranata dalam pemerintahan dan masyarakat, yang diharapkan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik. Pada lain pihak, masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan hak dan kewajiban, ikut berperan serta dalam penyelenggaraan urusan publik.

UNDP (*the United Development Programme*) merumuskan beberapa karakteristik *good governance*, meliputi; (1) *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif; (2) *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu; (3) *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi . informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan; (4) *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder; (5) *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas; (6) *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan; (7) *Efficiency and effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif); (8) *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan; (9) *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Dari delapan karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat diperankan oleh akuntabilitas sektor publik, yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money* (*economy, efficiency* dan *effectiveness*). Robert Hass memberikan indikator tentang *good governance*, meliputi: (1) Melaksanakan hak asasi manusia; (2) Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik; (3) Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat; (4) Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; (5) Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Dari pendapat Robert Hass tersebut, pada dasarnya *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik memiliki tiga unsur yang berpengaruh, yaitu: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sedangkan menurut Gannie Rochman, *good governance* mempunyai empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi.

## **PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Pelayanan publik di Indonesia pada umumnya masih terjadi adanya inefisiensi yang tertinggi, prosedur yang berbelit-belit, serta tidak adanya kepastian waktu dan biaya yang diperlukan dalam penyelenggaraan layanan. Penyelenggaraan pelayanan publik masih sangat dipengaruhi oleh subjektivitas, baik yang dimiliki oleh penyelenggara pelayanan publik, sehingga upaya pengembangan pelayanan publik harus diselenggarakan dengan memerhatikan prinsip-prinsip *good governance* yaitu:

**Transparansi/Keterbukaan (Transparency)** Transparansi dalam pelayanan publik memiliki peran yang penting dalam pengembangan *good governance*, karena sebagian besar permasalahan dalam penyelenggaraan dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan bersumber dari rendahnya transparansi. Ketidakpastian dalam menyelenggarakan pelayanan politik dan terlalu besarnya biaya dalam kegiatan pemerintahan disebabkan tidak adanya transparansi dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Menurut Joko Widodo, keterbukaan mengandung arti prosedur atau tata cara persyaratan, waktu penyelesaian, rincian waktu, tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak diminta.

**Akuntabilitas (Accountability) Pelayanan Publik** Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akuntabilitas dalam negara demokrasi menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Sedangkan menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih, pertanggungjawaban pelayanan publik meliputi Akuntabilitas kinerja pelayanan publik, Akuntabilitas biaya pelayanan publik, dan Akuntabilitas produk pelayanan publik.

**Responsivitas (Responsiveness) Pelayanan Publik** Responsivitas adalah daya tanggap penyedia pelayanan publik terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan, sehingga responsivitas dapat diartikan sebagai kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan publik secara ikhlas.

Strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik adalah melalui pelebangan *citizen charter* atau kontrak pelayanan. *Citizen charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan menempatkan pengguna layanan sebagai perhatian. Dalam hal ini, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan.

*Citizen charter* mendorong penyedia dan pengguna pelayanan publik serta *stakeholders* lainnya secara bersama-sama menyepakati jenis, prosedur, waktu, serta biaya pelayanan. Kesepakatan ini harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia dan pengguna layanan.

**Keadilan (Fairness) yang Merata** Perlakuan yang adil atau perlakuan kesetaraan ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepada pelanggan, dan sebagainya.

Kriteria keadilan yang merata mengandung arti cakupan dan jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat. Hubungan antara pemerintah sebagai pelayan publik dan mereka yang menggunakan pelayanan tersebut secara historis lebih tepat di definisikan sebagai hubungan antara pemerintah dengan warga negara daripada hubungan antara pemberi pelayanan dan *customer*.

Terkait dengan hal tersebut, Walsh mengatakan “*the fundamental relationship between citizen and government is not one of simple exchange but one mutual commitment, and public services are not simply a reciprocation on taxes*” (hubungan fundamental antara warga negara dan pemerintah bukanlah suatu pertukaran yang sederhana akan tetapi lebih merupakan komitmen bersama, dan pelayanan publik bukanlah semata-mata bentuk resiprokal dari pajak). Hubungan antara pemerintah dan warga negara yang dilayani memiliki landasan fundamental yang ditandai oleh adanya komitmen bersama antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah untuk membangun suatu negara, maka salah satu hal penting yang harus menjadi indikator untuk mengukur keberhasilan pelayanan publik adalah *equality* (persamaan). Dengan demikian, setiap warga negara harus mempunyai akses yang sama untuk memperoleh pelayanan publik yang mereka butuhkan.

**Efisiensi dan Efektivitas (Efficiency & Effectiveness)** Dalam pelayanan publik terdapat tiga kriteria fundamental dalam pelayanan publik yaitu efisiensi, efektivitas, dan keadilan (*equity*), untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, serta prospek pelayanan publik di masa datang mengisyaratkan perlu dilakukan reformasi mendasar terutama dalam kinerjanya. Beberapa alternatif yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pelayanan yang efisien, efektif, dan ekonomis antara lain; (a) Melakukan reformasi internal dari aparatur tentang tugas yang diembannya. Persepsi selama ini dibutuhkan rakyat atau publik harus *dinibah* dialah yang membutuhkan rakyat; (b) Peningkatkan suasana kompetensi dengan sesama aparat dalam memberikan layanan. Dengan kompetisi *output* layanan menjadi lebih baik namun tidak menambah biaya; (c)

Mendeskripsikan dan memublikasikan secara jelas-tegas, kriteria efisien dan efektif suatu kegiatan layanan publik. Efisien atau efektif tidaknya aktivitas layanan publik menjadi indikasi kinerja dan jenjang karier aparat yang bersangkutan; (d) Adanya otonomi, demokratisasi serta keterlibatan aparat dalam merumuskan suatu kebijakan; (e) Peningkatan moralitas aparat, hal ini berkaitan dengan kesadaran masing-masing aparat/birokrasi sebagai aktor pelayanan publik.

**Partisipasi (Participation) dalam Pelayanan Publik** Pada pelayanan publik, prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan good governance, sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (customer) melainkan sebagai warga negara yang memiliki negara dan sekaligus pemerintahan yang ada di dalamnya (owner). Pergeseran pandangan ini mengisyaratkan bahwa masyarakat sejak awal harus dilibatkan dalam merumuskan berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik, misalnya mengenai jenis pelayanan publik yang mereka butuhkan, cara terbaik untuk menyelenggarakan pelayanan publik, mekanisme untuk mengawasi proses pelayanan, dan yang tak kalah pentingnya adalah mekanisme untuk mengevaluasi pelayanan.

Pentingnya partisipasi publik dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik juga memperoleh momentum yang tepat seiring dengan munculnya era otonomi daerah di Indonesia yang memberikan keleluasaan lebih besar kepada daerah untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai ujung tombak penyedia pelayanan publik mempunyai posisi strategis karena salah satu fungsi penting yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah adalah menjadi forum di mana masyarakat dapat menegosiasikan apa yang menjadi kepentingan mereka, menyampaikan rasa keprihatinan mengenai masalah-masalah yang mengganggu mereka dan mencari konsensus atau mengakomodasi kepentingan orang lain.

Kewenangan yang dimiliki daerah tersebut tentunya dapat mendatangkan manfaat besar bagi masyarakat, apabila pemerintah daerah mampu membangun demokrasi pada tingkat lokal (*local level democracy*), melalui peningkatan partisipasi publik dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik kemungkinan dapat melakukan penyimpangan dengan cara tidak mematuhi norma-norma perilaku yang baik dalam memberikan pelayanan publik. Penyimpangan perilaku dari aparaturnya tersebut disebut maladministrasi.

Menelaah arti kata maladministrasi berasal dari bahasa Latin *malum* yang artinya jahat (jelek). Istilah administrasi sendiri dari bahasa Latin juga *administrare* yang berarti melayani.

Kalau dipadukan kedua istilah tadi berarti pelayanan yang jelek, sedangkan pelayanan itu dilakukan oleh pejabat publik.

Maladministrasi menyoroti mengenai perilaku (behaviour) aparat dalam melaksanakan tugas pemerintahan maupun dalam kaitannya tugas pelayanan publik, oleh karena itu ukuran tindakan aparatur dalam melakukan pelayanan publik telah melakukan maladministrasi atau tidak harus dikaitkan dengan norma-norma perilaku aparatur. Harus dibedakan antara norma perilaku aparat dengan norma pemerintahan. Norma perilaku aparat ditujukan untuk tindakan yang dapat di kualifikasikan sebagai tindakan maladministrasi, sedangkan norma pemerintahan.

Berdasarkan pasal 1 angka 4 Undang-Undang Norma 2 Tahun 2008 tentang Ombudsman menentukan bahwa: Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kalalailan atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materill dan/atau immaterill bagi masyarakat dan orang-perorangan.

Dari aspek hukum administrasi, definisi maladministrasi tersebut sulit dalam menentukan pertanggungjawabannya, jika seorang aparatur pemerintaan dalam menyelenggarakan pelayanan publik telah melakukan maladministrasi. Hal tersebut merupakan tanggung jawab pribadi ataukah tanggung jawab jabatan.

Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku. Dari aspek hukum administrasi, tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang dalam pelayanan publik (public service). Sedangkan tanggung jawab jabatan berkaitan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintah dalam hukum administrasi, persoalan legalitas terhadap tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan kekuasaan pemerintahan.

## **SIMPULAN**

Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik good governance yang diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik, seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Namun demikian, apabila terjadi adanya penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan karena tidak mematuhi norma-norma perilaku yang baik dalam memberikan pelayanan publik (maladministrasi), maka aparatur tersebut

dapat dibebani tanggung jawab jabatan apabila berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diberikan serta terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik yakni para agen pembaruan pemerintahan dapat memulai eksperimentasi mereka pada ranah pelayanan publik dengan mengembangkan sistem pelayanan publik yang efisien dan berkeadilan, transparan, akuntabel, serta partisipatif. Keberhasilan mengimplementasikan nilai-nilai tersebut dalam ranah pelayanan publik dapat ditularkan pada ranah yang lain. Dengan cara seperti ini maka good governance secara bertahap dapat dilembagakan di dalam setiap aspek kegiatan pemerintahan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dewa, H. Muh. Jufri. 2010. *Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan publik. Kendari: Unhalu Press.*
- Hadjon, philipus M., dkk. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance.* Jakarta: penerbit Universitas Trisakti.
- Hadjon, Philipus M. Dan Sri Djatmiati Tatiek. *Maladministrasi sebagai dasar penilaian perilaku Adminidtrasi (Maladministrationmas the Criteria of Review of Adminisrative Bahaviour).* Makalah yang disampaikan pada Seminar Non-Judicial Enforcement of Human Right and Good Governance The Ombudsman-And The Rights Commissions in a Comparative perspective, kerjasama Unaiversitas Airlangga-Universitiet, Surabaya, 15-17 April 2004.
- Koncoro, Mudrajat . 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah.* Jakarta: Erlangga.
- Lenvine, Charles H. 1990. *Publik Administration: chalengss, choices, consequences, scoot freman/little Brown Higher Education.* Illionis Glenview.
- Lovelock, H. Christoper. 1992. *Managing Service, Marketing Operation and Human Resource.* New Jersey: Prentice Hall International. Inc.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Majemen Keuangan Daerah.* Penerbit Andi.
- Purwanto, Erwan Agus. 2008. *Pelayanan yang partisipatif.* Yogyakarta: Gajah Mada University press.
- Ratminto dan Winarsih, Atik Septi. 2006. *Manajemen Pelayanan.* Yogyakarta: Pustaka.
- Ridwan, H. Juniarso dan Sodik Sudrajat, Achmad. 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik.* Bandung: Nuansa.
- Sadjijono, 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi.* Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik.* Jakarta: Bumi Aksara.
- Sudarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah.* Bandung: Mandar Maju.
- Subarsono, A.G. 2008. *Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Syaiful, Arif. 2008. *Pelayanan Publik di Indonesia.* Malang: Averroes Press.
- Walsh. 1994. *Marketing and Public Sector.* European Journal of Maketing, V 28 (3).
- World Economic Forum. 2006. *Global Competitiveness.* Global Ekonomi Report. The World Bank.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1907-The State in a Changing World.* United States: Washington.

- Widodo, Joko. 2010. *Good Governance, Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Ihsan Cendikia.
- Zeinhami, V.A. Perasuraman dan Berry, L.L. 1990. *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectation*. The Press.