1. Teori Negara Hukum

Konsep Negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan Negara hukum dicetuskan. (Mailian 2001: 36-37)

Konsep Negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep Negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi Negara hukum *the rule of law* yang telah mendapat dorongan dari pada *renaissance* dan *reformasi* keduanya merupakan abad XIX dan di pengaruhi paham *liberalisme* dan *indivisualisme* (Fadjar, 1993: 16).

Bagi konsepsi Negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-Undang sesuai dengan *paham*

legisme bahwa hukum identik dengan Undang-Undang sehingga ada 'kepastian hukum'. Bagi konsepsi Negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis

dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih di terima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.

Ada dua tokoh yang mengembangkan unsur Negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Unsur-unsur Negara hukum *rechtsstaat* ada 4 (Friedrick Julius Stahl) yang penting dalam sebuah Negara yang taat terhadap hukum antara lain :

- a. Hak-hak Asasi Manusia
- b. Pemisahan/Pembagian Kekuasaan
- c. Setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada
- d. Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri

Unsur Negara hukum menurut *Alberth Venn Dicey* mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *the rule of law* yaitu

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat Negara
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan. (Mahfud 2000: 28)

Berdasarkan lingkup kekuasaan Pemerintah, maka tipe Negara hukum dapat dibedakan atas 2 tipe, yaitu Negara hukum formal dan Negara hukum material. Tipe Negara hukum dapat dibedakan atas 2 tipe, yaitu Negara hukum *formal* dan Negara hukum *material*, tetapi dalam perkembangannya kemudian muncul konsep *welfare state* yang kemudian melahirkan tipe Negara kesejahteraan.

Tipe negara hukum formal merupakan pengertian dari Negara hukum dalam arti sempit, yang sering di sebut dengan Negara hukum klasik (*klassiecle rechtsstaat*). Pada Negara hukum, formal, lingkup tugas pemerintah terbatas pada melaksanakan keputusan-keputusan legislative semata berupa hukum yang tertulis (undang-undang). Negara berfungsi sebagai Negara penjaga malam yang bertugas menjaga agar jangan sampai terjadi pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum, melindungi jiwa, benda atau hak-hak warganya secara pasif. Negara tidak di benarkan campur tangan dalam berbagai bidang lain dalam kehidupan bermasyarakat selain tugas tersebut. (www.google.com 2009. Pembentukan Negara Hukum)

Tipe Negara hukum materil merupakan pengertian Negara hukum dalam arti luas, yang sering di sebut dengan Negara hukum modern (*modern rechtsstaat*). Pada tipe Negara hukum materil, lingkup tugas pemerintah bukan saja melaksanakan ketentuan undang-undang semata, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam, melainkan berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga Negara, baik di bidang sosial maupun bidang ekonomi, sebagaimana yang telah di kemukakan oleh konsep *legal state* telah bergeser kearah gagasan baru, bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam semata melainkan harus terlibat aktif dalam melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakat dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Demokrasi diberikan pengertian secara luas, dalam gagasan baru ini, mencakup dimensi ekonomi dengan sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan dapat memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama dalam mengatasi ketidak merataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Gagasan inilah yang selanjutnya melahirkan konsep negara hukum *welfare state* (Negara kesejahteraan).

Tipe utama Negara hukum kesejahteraan adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan *bestuuruzorg* atau *service publik* yakni penyelenggaraan kepentingan umum. Pemerintah diberi kewenangan yang luas untuk melepaskan diri dari hukum formal yang kaku, sehingga dapat melakukan aktivitasnya dengan leluasa. Pemberian kewenangan yang luas dan kemudian di kenal dengan ajaran *freis ermessen* atau *pouvoir dicretionare*, yang secara sederhana dapat dirumuskan sebagai “kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial”. Ajaran *freis ermessen* dapat pula dirumuskan sebagai kewenangan yang sah bagi pemerintah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum (Marbun dan Mahfud, 1998: 46).

Ajaran *freis ermessen* mempunyai konsekwensi dibidang perundang-undangan yakni adanya penyerahan kekuasaan legislasi kepada pemerintah, sebagai implikasinya, pemerintah memiliki 3 macam hak, pertama, *hak inisiatif* yakni membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan terlebih dahulu dari parlemen. Kedua, *hak delegasi* yaitu membuat peraturan yang sederajat di bawah Undang-Undang. Ketiga, *hak droit function* yaitu menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat *enumsiatif*. Ajaran *freis ermessen* dalam Negara kesejahteraan memberikan peran kepada Negara yang sedemikian luas jauh melampaui batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional.

2. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah Negara yang bersusunan tunggal, dalam arti bahwa di dalam Negara itu tidak ada bagian-bagian daerah yang bersetatus Negara, hannya ada satu Negara dan tidak ada Negara di dalam Negara, hanya ada satu pemerintah yaitu

pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, serta hanya memiliki satu Undang-Undang Dasar (Soehino 2004: 175)

Sehubungan dengan pengertian Negara kesatuan sebagaimana tersebut di atas dapatlah dikemukakan prinsip-prinsip Negara kesatuan sebagai berikut :

- a. Wewenang membentuk Undang-Undang Dasar hanya ada pada Pemerintah Pusat
- b. Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat melaksanakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan
- c. Negara kesatuan yang melaksanakan asas desentralisasi perumusan serta penyebutan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah yang dirumuskan serta disebutkan secara tegas dan terperinci
- d. Kekuasaan atau wewenang asli ada pada Pemerintah Pusat
- e. Kedaulatan Pemerintah Pusat pada Negara kesatuan yang melaksanakan asas desentralisasi lebih kuat dari pada kedaulatan yang ada pada Pemerintah Pusat Negara federasi

Negara Republik Indonesia secara tegas dinyatakan dalam BAB 1 Pasal 1 (Ayat 1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik.

Konsep Negara kesatuan merupakan kehendak bangsa Indonesia sejak di proklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia membuktikan bahwa bentuk Negara lainnya seperti Negara konfederasi ataupun bentuk Negara federasi sebagaimana yang di alami pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 tidak dapat dipertahankan, karena tidak sesuai dengan tekad dan kehendak bangsa Indonesia saat

memproklamasikan kemerdekaannya. Tekad dan kehendak bangsa Indonesia ini kemudian tertuang dalam konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Struktur organisasi Pemerintahan di Indonesia dapat di golongan dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:

- a. *Center Government* (Pemerintah Pusat)
- b. *Local government* (Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota)
- c. *Urban Government* (Pemerintah Desa)

Hubungan antara pemerintahan saat ini menggunakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Latar belakang sejarah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yakni pada saat arti Negara Kesatuan salah diartikan yaitu seharusnya desentralisasi menjadi sentralisasi. Segala sesuatu untuk pusat seiring dengan gerakan reformasi timbul pemikiran untuk mengganti Negara kesatuan menjadi Negara federal sehingga menimbulkan situasi dilematis karena konsep Negara kesatuan dan Negara federal mempunyai kelebihan dan kekurangan.

3. Teori Perlindungan Hukum

Konsep perlindungan hukum adalah upaya memberikan jaminan berupa rasa aman dan adil bagi seluruh warga Negara yang tunduk pada peraturan hukum positif yang berlaku dalam masyarakat, atau berlaku secara universal dan umum. Jadi perlindungan hukum adalah suatu perbuatan melindungi subyek hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum maka ideal sekali apabila semua perbuatan Negara (Pemerintah) termasuk

perbuatan dalam mencampuri kehidupan masyarakat, didasarkan atas peraturan hukum yang berlaku (*rechtmatig*).

Perbuatan Pemerintah (*bestuurshandeling*) dalam Hukum Administrasi Negara dapat dibedakan dalam tiga macam perbuatan (Ni'matul Huda, 2005, 25) yaitu :

- 1) Pembuatan peraturan perundangan baik yang bersifat represif maupun bersifat preventif.
- 2) Pelayanan kepentingan umum (*publik service*) yang dapat diwujudkan dengan mengadakan jawatan, Dinas-dinas, Kantor-kantor, mengadakan *joint venture* ataupun menyerahkan pelaksanaannya kepada badan hukum swasta
- 3) Perbuatan administratif, yaitu perbuatan untuk merealisasikan apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintah/ penguasa dalam mencapai kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan Negara, lebih mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan individu, oleh karenanya dalam melaksanakan perbuatan administrasi, faktor kebijaksanaan (*doelmatig*) amat penting peranannya. Meskipun demikian diusahakan agar kebijaksanaan tersebut tidak menyimpang dari rel hukum yang berlaku (*doelmatig* yang *rechtmatig*).

Perbuatan administrasi yang dilakukan oleh penguasa tidak jarang menimbulkan kerugian, minimal tidak menyenangkan pihak *admnistrabelle* timbulnya kerugian atau ketidak senangan pada pihak *admnistrabelle* ini di sebabkan karena hal-hal sebagai berikut (Ni'matul Huda, 2005, 43-45):

- a. Keputusan organ administrasi Negara/penguasa dianggap tidak tepat (*onjuist*)
- b. Keputusan organ administrasi Negara/penguasa dianggap melanggar Undang-Undang (*onwetmatig*)

- c. Keputusan organ administrasi Negara/penguasa dianggap tidak bijaksana (*ondoelmatig*)
- d. Keputusan organ administrasi Negara/penguasa dianggap melanggar hukum (*onrechtmatig*)

Guna menegakkan Negara hukum, serta untuk memperoleh administrasi Negara yang sehat, patutlah apabila kepada pihak *admistrabelle* diberikan perlindungan hukum dari perbuatan penguasa yang onjuist, *onwetmatig*, *onrechtmatig* ataupun yang *ondoelmatig* (Muchsan, 1981-6)

Tanpa adanya perlindungan hukum pada pihak *admistrabelle* akan semakin jauhlah realisasi dari pada Negara hukum. Demi tegaknya *rule of law*, perlu adanya suatu lembaga pengadilan yang berwenang untuk memeriksa serta mengadili perselisihan yang terjadi antara alat administrasi Negara dengan pihak *admistrabelle*. (Muchsan, 1981:2-6)

Penyelesaian perselisihan atau sengketa tersebut dalam perkembangannya sebagai akibat perbenturan kepentingan, maka sebagaimana diamanatkan oleh TAP MPR-RI No. IV/MPR/1978 yang dihubungkan dengan TAP MPR-RI No. II/MPR/1983 tentang GBHN dibentuklah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Latar belakang dibentuknya PTUN adalah dalam rangka member perlindungan kepada masyarakat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan Tata Usaha Negara. (Muchsan, 2000:56-57)

4. Teori Pelayanan Publik (*Publik Service*)

Kata pelayanan akibat adanya pelayan yang melayani. Kegiatan yang dilakukan pelayan tersebut dinamakan pelayanan. Pengertian pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan apa yang diperlukan seseorang (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995 : 571).

Basuki (dalam JIANA, 2004 : 86) memberikan definisi pelayanan adalah suatu proses kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk memberi bantuan seoptimal mungkin kepada pihak lain yang memerlukan baik diminta atau tidak diminta, maka dapat diketahui ciri pokok pelayanan adalah serangkaian aktifitas dari interaksi yang melibatkan seseorang atau kelompok yang disediakan oleh suatu instansi penyelenggara pelayanan dalam menyelesaikan masalah yang menerima pelayanan.

Pada organisasi publik atau Pemerintah keadaannya tidak jauh berbeda, bahwa kegiatan pelayanan yang terjadi juga akibat adanya interaksi masyarakat dengan aparat pelayanan menggunakan peralatan yang disediakan oleh instansi, tetapi berkaitan dengan perwujudan dari salah satu fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat atau abdi negara. Pelayanan publik (*Publik services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Sehubungan dengan pelayanan publik (W.Riawan Tjandra, www.google.com Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009) berpendapat bahwa :

Masyarakat boleh bernafas kian lega karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UUPP) telah berhasil dipromulgasikan 18 Juli 2009. Dalam desain prolegnas Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut merupakan komplemen dari RUU Administrasi Pemerintahan (RUUAP) yang sebangun dengan *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) di negeri Belanda atau *Administrative Procedure Act* di AS.

Secara teoritis, bisa dikatakan bahwa (R) UUAP merupakan kerangka formalnya dan UU Pelayanan Publik merupakan kerangka materiil dari sistem pelayanan publik untuk mendorong kualitas pelayanan prima kepada masyarakat pengguna jasa layanan publik. Dengan kata lain, jika (R) UUAP diibaratkan ‘bangunan rumah’, UUPP itu merupakan ‘isi rumah’-nya. Keduanya merupakan pasangan yang (tak) terpisahkan untuk meningkatkan kualitas/performa pelayanan publik pemerintah (dalam arti luas) terhadap rakyat. Dikatakan ‘pemerintah dalam arti luas’ mengingat UUPP mendefinisikan pelaksana pelayanan publik dalam perspektif makna yang sangat luas, yaitu meliputi pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik

Hal itu berarti UUPP tidak hanya berlaku/mengikat bagi birokrasi pemerintah saja, tetapi juga lembaga-lembaga penyedia jasa pelayanan publik dalam arti luas termasuk pihak non-pemerintah/swasta yang melaksanakan fungsi pelayanan publik. Definisi luas terhadap pelaksana pelayanan publik tersebut terkesan kian meneguhkan yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara yang selama ini telah mengartikan istilah badan atau pejabat tata usaha negara menggunakan kriteria fungsional bukan struktural. Artinya, dengan kriteria fungsional tersebut pengertian pejabat pemerintah diartikan secara luas, yaitu tidak hanya yang berada dalam struktur organisasi eksekutif saja, tetapi siapa atau apapun yang berdasarkan izin pemerintah melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat baik di bidang pendidikan, kesehatan, perekonomian dan lain-lain.

Berbagai peningkatan kualitas pelayanan publik yang telah banyak dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga non pemerintah/privat diharapkan semakin baik performanya dengan diundangkannya UUPP. UUPP tersebut telah mengatur secara relatif komprehensif hal-hal prinsip terkait penyelenggaraan pelayanan publik seperti hak dan kewajiban bagi penyelenggara dan masyarakat pengguna layanan, standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, hak komplain masyarakat secara langsung maupun melalui Ombudsman dan sistem sanksi bagi penyelenggara pelayanan yang gagal memenuhi target kinerja pelayanan. UUPP telah mengubah wajah sistem pelayanan publik tidak hanya sekadar sebagai *charity* (kebaikan hati) dari pemerintah, tetapi telah mengembalikan kedudukan rakyat sebagai subjek dan pemilik sah kedaulatan di negeri yang dalam konstitusinya menganut teori kedaulatan rakyat. Hal ini karena pelayanan publik juga merupakan bagian dari Hak Asasi Sosial.

Menelusuri arti pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum ada korelasinya dengan pelayanan umum. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan organisasi

Pembahasan masalah kepentingan umum mau tidak mau akan menyangkut pada soal kepentingan pribadi sebagai sumber utama adanya kepentingan umum, sebab kepentingan umum merupakan suatu bentuk himpunan kepentingan pribadi yang sama dari sekelompok orang atau masyarakat. Hal ini tidak berarti bahwa setiap kepentingan yang sama dari sekelompok orang masyarakat otomatis menjadi kepentingan umum. Kepentingan umum adalah himpunan dari kepentingan pribadi yang telah disublimasikan, dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku. Apabila kepentingan pribadi dari sekelompok orang yang sama kemudian disatukan maka kepentingan itu beralih menjadi kepentingan kelompok, dan selanjutnya juga kelompok itu makin besar kepentingan itu berubah menjadi kepentingan umum. Jadi sumber kepentingan pribadi adalah karena adanya hak pribadi atau hak asasi

Landasan kepentingan umum adalah hak-hak asasi dan cara yang ditempuh untuk mendapatkannya harus melalui cara-cara yang dibenarkan oleh hukum yang

berlaku. Ada kepentingan kelompok, tetapi tidak bersumber pada hak asasi dan jalan yang ditempuh tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan, misalnya merampok, menganiyaya, menyiksa atau membunuh ramai-ramai, yang demikian itu tidak termasuk dalam pengertian kepentingan umum. (Monir, 2001:7)

Bertolak dari penjelasan mengenai kepentingan umum tersebut, maka setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak di sebut pelayanan umum. Hal itu tidak berarti bahwa setiap pelayanan itu sifatnya selalu kolektif, sebab melayani kepentingan perorangan pun asal kepentingan itu masih termasuk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur, termasuk dalam pengertian pelayanan umum.

Tugas terpenting dari instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan. Bahkan pada dasarnya pembentukan instansi-instansi pemerintah ditujukan sebagai perangkat utama dalam memberikan pelayanan. Oleh karena itu sebagai organisasi yang melaksanakan tugas pelayanan, tugas pokok dan fungsinya dipengaruhi dan ditentukan oleh prosedur dan kebijakan tertentu, untuk kemudian dipertanggung jawabkan kinerjanya kepada masyarakat sebagai pemberi mandat. Berkaitan dengan tugas yang harus dilaksanakan, maka penyediaan pelayanan pemerintah harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat baik secara kualitas maupun kuantitas sebagai upaya pemberian kepuasan kepada masyarakat. Perhatian akan pemberian kepuasan masyarakat merupakan tolak ukur dari keberhasilan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah.

Salah satu cara untuk meminimalisir kinerja pelayanan publik yang buruk adalah melalui penulis/penelitian standar pelayanan. Standar pelayanan merupakan salah satu cara yang dapat diterapkan sebagai alternatif perbaikan kinerja pelayanan publik, yang berarti tidak hanya menyangkut standar dan prosedur pelayanan, tetapi

juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas.

Adapun standar pelayanan umum/ publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang dimaksud adalah terdiri dari:

- a) Sederhana, yaitu pelayanan yang diberikan tidak menyulitkan dan prosedurnya tidak bertele-tele serta prosedurnya lancar.
- b) Terbuka, yang berarti standar pelayanan harus disosialisasikan (diumumkan) seluas-luasnya kepada masyarakat
- c) Tepat, yang berarti arahnya tepat, persis tidak kurang atau lebih, tepat waktu atau tepat dalam memenuhi janjinya
- d) Lengkap, yaitu tersedia apa yang dibutuhkan oleh pelanggan serta adanya dukungan fasilitas yang lengkap
- e) Wajar, artinya pelayanan tersebut dibuat seperlunya, tidak dibuat-buat sehingga tidak memberatkan masyarakat
- f) Terjangkau, yang berarti dalam menetapkan retribusi harus memperhatikan tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat
- g) Aman, yang berarti bahwa pelayanan harus memberikan rasa aman

Sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, bahwa memberikan pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat sehingga penyelenggaraannya perlu ditingkatkan secara terus menerus sesuai dengan sasaran pembangunan.

Hakekat dari pelayanan publik adalah meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi Pemerintah dibidang pelayanan publik,

mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna, mendorong timbulnya kreatifitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menghadapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, tranfortasi, investasi dan perdagangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik. Undang-Undang ini diharapkan dapat memberi kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain :

- a. Pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik
- b. Asal, 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, system informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan dan pelayanan kinerja

Fokus utama tulisan ini berkaitan dengan pelayanan publik yang dimaksud adalah pelayanan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam bidang pengadaan

sarana dan prasarana fisik yaitu pembangunan jalan raya, sekolah dan rumah sakit sehingga memudahkan masyarakat bermobilisasi dan pelayanan pendidikan serta kesehatan dengan mudah dan murah. Apabila dikaitkan dengan standar pelayanan di atas maka pelayanan yang di maksud berhubungan erat dengan standar yang ke-4 yaitu lengkap, yaitu tersedia apa yang dibutuhkan oleh pelanggan serta adanya dukungan fasilitas yang lengkap.

Ada beberapa indikator yang bisa digunakan untuk mengukur pelayanan publik (Agus Dwiyanto, 2003: 45), sebagai berikut :

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktifitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba menggambarkan suatu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2. Kualitas Layanan

Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah.

3. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Ini juga sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan, baik yang eksplisit maupun implisit.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang di pilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak

Makna pelayanan ini mengandung tiga hal penting untuk mengetahui dan mengukur sebuah kinerja birokrasi, dalam sebuah lingkungan kerja khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, ketiga hal penting tersebut antara lain (1)

kejelasan tugas yang menjadi tanggung jawab. (2) kejelasan hasil yang di harapkan dari suatu fungsi atau pelayanan. (3) waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu fungsi yang diharapkan dapat terwujud.

Walter Friedlan mengatakan *Social welfare is the organized system of social services and institutions disegned to aid individuals and group to action satisfying standars of life and health* (kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisir dari institusi dan pelayanan sosial yang dirancang untuk membantu individu ataupun kelompok agar mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan. Elizabeth Wickenden berpendapat *Sosial wealfare includes those law as, programs, benefits, and services which assure of strengththen provision for meeting sosial need recognized to the wellbeing of the population and the better* (Kesejahteraan sosial termasuk di dalamnya adalah peraturan perundang-undangan, program tayangan, pelayanan yang menjamin atau memperkuat pelayanan untuk memenuhi kebutuhan sosial yang mendasar dari masyarakat serta menjaga ketentraman dalam masyarakat). (Rukminto,1994: 4).

Birokrasi Pemerintah yang mempunyai fungsi menyelenggarakan administrasi negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan nasional, sifat pelayanannya mempunyai ciri sebagai berikut:

1. Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah bersifat urgen dengan organisasi-organisasi lainnya. Urgensi pelayanan ini menyangkut semua lapisan masyarakat, sebagai contoh misalnya pelayanan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, misalnya: lalu lintas, transmigrasi, kesehatan dan lain sebagainya.
2. Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah pada umumnya bersifat monopoli. Dalam hal ini bentuk pelayanan publik yang diberikan tidak bisa pada

organisasi-organisasi lainnya. Contoh pelayanan yang bersifat monopoli misalnya pos, telegram, keamanan, pertahanan, dan kehakiman. Adapula pelayanan yang bersifat semi monopoli antara lain perhubungan, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

3. Dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, birokrat pemerintah relatif berdasarkan Undang-Undang dan peraturan yang berlaku. Ciri ini memberi warna legalitas dari birokrasi pemerintah tersebut, sehingga dengan demikian perluasan atau perubahan pelayanan pada masyarakat, pada umumnya sulit untuk dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan masyarakat. Lain halnya dengan organisasi swasta yang dengan mudah dan cepat menyesuaikan apabila mendapatkan saran atau kritik dari langganan.
4. Birokrasi pemerintah dalam memberikan layanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tidak seperti yang terjadi dalam organisasi perusahaan yang terikat oleh harga pasar dan untung rugi. Oleh karena itu permintaan pelayanan oleh masyarakat pada birokrasi pemerintah ditentukan oleh rasa pengabdian pada masyarakat.

Usaha-usaha yang dilakukan birokrasi pemerintah terutama dalam negara demokrasi, ialah dilakukan sangat bergantung pada penilaian mata rakyat banyak, itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara hendaknya adil dan tidak memihak, profesional, bersih, dan mementingkan kepentingan orang banyak (Miftah Thoha, 43-45).

- a) Menjamin keamanan negara dari semua kemungkinan gangguan dan menjaga ketertiban umum.
- b) Menjamin keadilan bagi setiap masyarakat dibidang hukum dan hak asasi manusia.

- c) Melakukan pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat yang tidak mungkin dikerjakan oleh swasta.
- d) Melakukan upaya-upaya disegala bidang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

5. Asas Negara Kesejahteraan

Berdasarkan dengan kesejahteraan sosial Walter Friedlander mengatakan kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisir dari institusi dalam pelayanan sosial yang di rancang untuk membantu individu atau kelompok agar dapat mencapai standar hidup dan kesehatan yang lebih memuaskan. Elizabeth Wickenden berpendapat bahwa kesejahteraan sosial termasuk di dalamnya adalah peraturan perundang-undangan, program tayangan, pelayanan yang menjamin atau memperkuat pelayanan untuk memenuhi kebutuhan sosial yang mendasar dari masyarakat serta menjaga ketenhtraman dari masyarakat (dalam Rukminto Adi, 1994 :4-5).

Berdasarkan kedua pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kesejahteraan sosial adalah usaha yang terorganisir dan bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia kearah sosial yang lebih baik. Tugas-tugas pemerintah dalam masalah kesejahteraan sosial adalah menentukan garis kebijaksanaan yang diperlukan untuk memelihara, membimbing dan

meningkatkan kesadaran serta tanggungjawab sosial dan meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Kesejahteraan sosial dalam arti yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pembangunan kesejahteraan sosial di laksanakan untuk mewujudkan keadilan sosial yang lebih merata bagi seluruh rakyat dan membuka kesempatan setiap warga

Negara untuk turut serta dalam pembangunan dan menempuh kehidupan yang sesuai dengan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Kesejahteraan umum itu pada garis besarnya berarti diakui dan di hormatinya hak-hak warga Negara di satu pihak dan tersedianya barang dan jasa keperluan hidup yang terjangkau oleh masyarakat di lain pihak. Kesejahteraan mempunyai pengertian yang sangat kompleks sehingga sulit diberi definisi secara lengkap. Ada beberapa definisi yang dapat dipakai sebagai gambaran tentang pengertian kesejahteraan .

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, disebutkan bahwa keluarga sejahtera adalah sebagai keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup sepirtual dan material yang layak, bertaqwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi antar anggota dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok Kesejahteraan Sosial menyebutkan bahwa kesejahteraan sosial adalah tata kehidupan sosial material spiritual yang memungkinkan mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmaniah dan rohaniah sebaik-baiknya bagi dirinya dan keluarganya, masyarakatnya, berdasarkan pada hak-hak asasi. Pengukuran kesejahteraan sangat sulit dan relatif sifatnya tergantung pada individu. Selain itu di pengaruhi oleh banyak faktor antara lain kendala sosial, ekonomi, dan budaya masing-masing daerah dimana mereka tinggal.

Biro Pusat Statistik di dalam indikator kesejahteraan rakyat terdapat 7 kelompok indikator sektoral yaitu : kependudukan, pendidikan dan sosial budaya, kesehatan, gizi, konsumsi dan pengeluaran rumahtangga, ketenagakerjaan, perumahan. Dalam

indikator ketenagakerjaan termasuk di dalamnya adalah angka beban tanggungan, status dan lapangan pekerjaan, jam kerja, upah buruh.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut terdapat kesesuaian yang tampak pada ukuran yang dipakai yaitu tentang kebutuhan dasar, kebutuhan jasmaniah dan rohaniah serta kebutuhan materiil dan spiritual. Kesejahteraan masyarakat dapat diukur berdasarkan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar/jasmaniah/materiil yaitu papan, sandang, pangan dan kebutuhan rohaniah/spiritual yaitu : pendidikan, kesehatan, kebutuhan akan hubungan sosia, keamanan dan kebutuhan akan rasa harga diri. Berdasarkan kondisi tersebut, tolak ukur dasar untuk menentukan tingkat kesejahteraan individu maupun rumah tangga adalah kecukupan untuk memenuhi kebutuhan dasar.

Pembangunan fasilitas publik seperti jalan raya, sekolah dan rumah sakit mempunyai kaitan erat dengan tingkat kesejahteraan karena dengan adanya jalan raya memudahkan masyarakat untuk memobilisasi dari suatu tempat ketempat lain serta memenuhi standar kebutuhan hidupnya. Demikian pula dengan adanya bangunan sekolah dan rumah sakit akan memperoleh masyarakat untuk memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan. Sehingga kesejahteraan masyarakat dapat meningkat apabila pemnangunan fasilitas umum ini mendapat perhatian dari Pemerintah.

Tujuan utama dari Negara yang sedang berkembang adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata. Negara yang demikian, dalam teori kenegaraan di sebut sebagai Negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state type*), karena titik beratnya adalah pemerataan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Oleh karenanya Negara dituntut untuk berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan ini, misalnya dengan pengaturan lewat perijinan, penciptaan kebijaksanaan lewat diregulasi dalam bidang tertentu (Muchsan, 2000: 7).

Pengertian Negara secara abstrak adalah suatu badan hukum yang mempunyai tujuan tertentu. Tujuan Negara Menurut teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*), tidak lain adalah kesejahteraan masyarakat.

Konsep *welfare state* dicetuskan pertama kali 1938 oleh Beveridge, seorang parlemen Inggris dari partai buruh sebagai reaksi atas konsep *legal state* sebelumnya.

Menurutnya, dalam konsep *welfare state* Negara harus memiliki program antara lain :

- a) Meratakan Pendapatan Masyarakat
- b) Usaha Kesejahteraan Sosial sejak manusia lahir sampai meninggal
- c) Mengusahakan Lapangan Kerja yang seluas-luasnya
- d) Pengawasan atas upah oleh Pemerintah
- e) Usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah lanjutan/latihan kerja, dan sebagainya (Muchsan, 1981 : 1)

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, termasuk Negara yang bertipe *welfare*. Sesuai dengan UUD 1945 fungsi Negara Republik Indonesia dapat dijabarkan oleh (Muchsan, 2000: 8) sebagai berikut :

1. Tugas keamanan, pertahanan dan ketertjiban (*defence, security and protection function*) penjabaran fungsi ini Negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rong-rongan atau pemberontakan dari dalam, penjegahan terhadap pencurian kekayaan dilautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Termasuk juga dalam fungsi ini perlindungan terhadap kehidupan hak milik dan hak-hak lainnya sesuai yang akan di atur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Tugas kesejahteraan atau *welfare state function* tugas inipun dalam arti yang seluas luasnya termasuk *sosial service* dan *sosial welfare*, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, panti asuhan dan lain-lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang di tujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Tugas pendidikan (*educational function*) inipun harus di tafsirkan dalam arti seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya tugas untuk penerangan umum, *nation and character building*, peningkatan kebudayaan dan lain-lain.
4. Tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kejejahteraan dunia (*world peace and human welfare*) dalam arti yang luas pula. Dalam politik bebas aktif,

Negara Republik Indonesia ikut menciptakan kedamaian yang kekal dan abadi bagi kehidupan manusia pada umumnya

6. Konsep Good Governance

Berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintah, konsep yang akan digunakan dalam tulisan ini yang merupakan acuan adalah *good governance*, karena dari sini kita dapat melihat kualitas pelaksanaan fungsi pemerintah.

Sedarmayanti (2003:1-5) menguraikan pengertian *good governance* meliputi *good* yang mengandung dua pengertian yaitu *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Sehubungan dengan *good governance* menurut Bagir Manan, *good governance* berkaitan dengan tata pemerintahan yang baik. Pemerintahan dapat diartikan secara sempit atau luas. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam arti sempit, bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Banyak makna yang dapat dilekatkan pada bentuk maupun isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sesuai dengan dimensi penyelenggaraan pemerintahan sendiri yang mencakup dimensi ideologi, politik, sosial, hukum dan sebagainya.

Berbagai ungkapan teoretik sering dilekatkan pada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik seperti: *responsible*, *accountable*, *controllable*, *transparency*, *limitable*, dan lain-lain. Bagi rakyat banyak, penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan

perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang, baik atas diri, hak maupun atas harta benda.

Kaitan pelayanan dan perlindungan, ada dua cabang pemerintahan yang berhubungan langsung dengan rakyat yaitu administrasi negara dan penegak hukum. Karena itu sangat wajar apabila penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan hukum. Seyogyanya tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara, melainkan termasuk juga cabang kekuasaan negara yang lain, seperti pembentukan Undang-Undang, dan penegak hukum (Manan,2002:273-276).

Secara universal dalam Hukum Administrasi Negara telah diterima adanya Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik (*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai aturan hukum yang tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya. Asas- asas ini menurut Muchsan (2000:29-31) dapat digolongkan dalam dua kelompok besar, yaitu:

1. Asas prosedural yang murni, yaitu asas-asas yang berkaitan dengan cara pembentukan suatu perbuatan administratif. Apabila prosedur ini tidak diperhatikan pada waktu perbuatan administratif dilakukan, harus dinyatakan batal, tanpa adanya pemeriksaan yang lebih mendalam. Termasuk dalam asas ini adalah
 - a. Asas *that no man may judge in his own causa* atau juga disebut “*likehood bisa*”. Dalam asas ini seseorang yang memiliki pengaruh atas terjadinya suatu perubahan administratif dilarang mempunyai kepentingan dengan perbuatan tersebut
 - b. Asas *audi et alterampartem*. Asas ini menyatakan bahwa keputusan-keputusan untuk melakukan perbuatan administratif yang akan bertentangan dengan kepentingan seorang warga masyarakat tidak boleh dikeluarkan sebelum warga masyarakat yang akan terkena oleh perbuatan tersebut diberi kesempatan untuk membela diri.
 - c. Asas yang menyatakan bahwa pertimbangan dari suatu perbuatan hukum administratif harus serasi atau mendukung konklusinya (diktumnya), dan pertimbangan serta konklusi tersebut harus berdasarkan fakta-fakta yang benar.

2. Asas-asas yang terdiri dari ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis yang bersifat material. Asas ini berkaitan dengan isi/materi dari perubahan hukum administratif itu sendiri. Termasuk dalam asas ini adalah:
 - a. Asas kepastian hukum (*the principle of security*) berdasar asas ini, pemerintah harus selalu berpegang pada aturan mainnya sendiri dan hanya boleh menyimpang dalam hal-hal istimewa (luar biasa).
 - b. Asas keseimbangan (*the principle of proportionality*). Asas ini menolak tindakan pemerintah yang sewenang-wenang (*willekeur*) dan tindakan yang tidak sama untuk peristiwa (kasus) yang sama.
 - c. Asas kecermatan / kehati-hatian (*the principle of carefulness*). Asas ini menuntut dari pemerintah tindakan yang bijak, tepat dan hati-hati
 - d. Asas ketajaman dalam menentukan sasaran (*the principle of good object*). Menurut asas ini setiap tindakan pemerintah harus diarahkan kepada tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.
 - e. Asas permainan yang layak (*the principle of fair play*). Asas ini memberikan kesempatan kepada warganya informasi selengkapnya dan untuk mencari keadilan. Dari pihak pemerintah sendiri diharapkan suatu sikap terbuka, itikad baik dan keikhlasan.
 - f. Asas kebijakan (*the principle of cleverness*). Asas ini menghendaki bahwa aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya hendaknya berpandangan jauh ke depan. Maksudnya dalam membuat keputusan-keputusannya aparat pemerintah harus dapat meramalkan dengan tepat gejala-gejala sosial yang mungkin timbul yang dapat menunjang serta berkaitan dengan kaidah hukum konkrit.
 - g. Asas gotong royong (*the principle of the solidarity*). Dalam prinsip ini terkandung suatu ajaran bahwa merupakan suatu kewajiban bagi aparat pemerintah dalam menciptakan produk-produk hukum, hendaknya menghayati dan memperhatikan rasa keadilan, kesadaran hukum dan kebudayaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Pasal 1 butir 1 mendefinisikan Asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Berkaitan dengan Asas Umum Pemerintahan yang baik, pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menyatakan asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum; adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum; adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
4. Asas Keterbukaan; adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara
5. Asas proporsionalitas; adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara
6. Asas Profesionalitas; adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas Akuntabilitas; adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Otonomi Khusus

Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pasal 1b adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada

Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Istilah Otonomi dalam Otonomi Khusus mengandung pengertian sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua, dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Daerah-daerah lain di Indonesia yang berkekurangan. Termasuk kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan politik, ekonomi dan sosial budaya yang sesuai dengan karakteristik dan kekhasan SDM serta kondisi alam dan kebudayaan orang asli Papua. Penunjukkan identitas dan harga diri dalam pengembangan jati diri orang Papua merupakan keharusan yang harus dilestarikan.

Istilah Khusus diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan yang dimilikinya. Artinya, ada hal-hal yang mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak berlaku diterapkan di Papua. Hal-hal yang dimaksud disini antara lain adalah dalam bidang politik, ekonomi dan sosial budaya dalam konteks "Putra Daerah."

Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus, bagian dari Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki keragaman suku dan lebih dari 250 bahasa daerah serta dihuni juga oleh suku-suku lain di Indonesia.

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang

lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.

Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua lambang Daerah dalam bentuk bendera Daerah dan lagu Daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua di maksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain. Undang-Undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subyek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat dibawahnya semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat.

Undang-Undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi dimasa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan Nasional Indonesia di Provinsi Papua. Penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

Peraturan Daerah Khusus dan/atau peraturan daerah Provinsi adalah peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sepanjang tidak di atur dalam Undang-Undang ini, Undang-Undang tersebut yang kini di gantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang sampai saat ini undang-undang tersebut tetap dijalankan sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dan perundang-undangan.

Pasal 38 ayat (2) menyebutkan sebagai bagian dari pembangunan yang berkelanjutan di Provinsi Papua, pemerintah provinsi berkewajiban mengalokasikan sebagian dari anggaran pendapatan dan belanja Provinsi Papua yang di peroleh dari hasil eksploitasi sumber daya alam Papua untuk ditabung dalam bentuk dana abadi, yang hasilnya dapat dimanfaatkan untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan dimasa mendatang.

Pasal 43 ayat (3) menyebutkan bahwa hak ulayat adalah hak bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Subyek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat tertentu, bukan perseorangan, dan juga bukan penguasa adat,

meskipun banyak diantara mereka yang menjabat secara turun temurun. Penguasa adat adalah pelaksana hak ulayat yang bertindak sebagai petugas masyarakat hukum adatnya dalam mengelola hak ulayat di wilayahnya.

8. Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur adalah pembangunan sarana fisik dan perubahan dari sesuatu yang kurang berarti kepada sesuatu yang lebih berarti. pembangunan merupakan suatu proses kegiatan yang terus menerus dilaksanakan dan dilakukan secara sadar, berencana serta bersifat multidimensional. Perencanaan itu berorientasi kepada pertumbuhan dan perubahan yang mengarah kepada modernitas. (Marbun SF, dkk, 2002 ; 45)

Pencapaian kemajuan maka perlu adanya pembangunan. Pembangunan suatu wilayah dapat berjalan dengan baik tentu adanya tahapan-tahapan pembangunan agar apa yang menjadi idealisme pembangunan yang terencana melalui program kegiatan yang ada di pemerintahan. Program pembangunan pada dasarnya merupakan suatu rencana atau usaha yang dilakukan oleh pihak pemerintah untuk merubah suatu kondisi dalam wilayah yang lebih baik yakni dibidang ekonomi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Program disini merupakan suatu bagian dari pada proses pembangunan.

Sehubungan dengan pembangunan Sondang P. Siagian mengatakan bahwa Pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu Bangsa, Negara, dan Pemerintah, menuju modernisasi dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation Building*). (Sondang, 1983: 2). Ibnu Syamsi menyebutkan bahwa modernitas sebagai cara hidup lebih menguasai alam dalam rangka meningkatkan kemampuan swasembada dan mengurangi ketergantungan kepada pihak lain.

Berdasarkan beberapa pengertian dan uraian tentang pembangunan diatas, maka pembangunan mengandung beberapa unsur :

- a. Pembangunan merupakan suatu proses, usaha, dan rangkaian usaha.
- b. Pembangunan dilaksanakan secara sadar.
- c. Pembangunan dilaksanakan secara berencana yang berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan.
- d. Pembangunan mengarah pada modernitas sesuai dengan kemajuan jaman yang bersifat multidimensional.
- e. Pembangunan ditujukan kepada Nation Building.

Berdasarkan beberapa pengertian dan penjelasan tentang pembangunan di atas maka penulis/peneliti dapat menyimpulkan bahwa pembangunan merupakan sebuah proses yang dijalankan oleh pemerintah atau instansi untuk menuju pada hasil yang maksimal, disamping itu pelaksanaan pembangunan dilaksanakan bukan secara serentak atau bersamaan namun pelaksanaannya secara bertahap dan mempunyai mekanisme dalam pelaksanaannya agar sistematis dan tidak menyalahi prosedur yang telah di tentukan.

Batasan pembangunan yang dilaksanakan berusaha untuk mewujudkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Tujuan jangka pendek yang hendak dicapai yaitu untuk menaikkan taraf penghidupan dan kehidupan rakyat, menciptakan situasi dan kondisi yang aman, kekuatan dan kemampuan masyarakat dalam suatu tingkat yang lebih kuat dan nyata untuk tahap-tahap pembangunan selanjutnya. Sedangkan tujuan jangka panjang yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur serta sejahtera berdasarkan Pancasila.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Pasal 2 Tentang jalan menjelaskan pengertian infrastruktur adalah Penyelenggaraan jalan/sarana

berdasarkan pada asas kemanfaatan, keamanan dan keselamatan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keadilan, transparansi dan akuntabilitas, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, serta kebersamaan dan kemitraan.

Infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi (Grigg, 1988 dalam Robert J. Kodoatie, 8)

Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sistem infrastruktur dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat (Grigg, 2000 dalam Robert J. Kodoatie, 9)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 Pasal 4 ayat 1 dan ayat 2 menjelaskan pengertian Tentang pembangunan infrastruktur dibidang jalan antara lain adalah

1. Penyelenggara jalan umum wajib mengusahakan agar jalan dapat digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, terutama untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, dengan mengusahakan agar biaya umum perjalanan menjadi serendah - rendahnya.
2. Penyelenggara jalan umum wajib mendorong ke arah terwujudnya keseimbangan antar daerah, dalam hal pertumbuhannya mempertimbangkan satuan wilayah pengembangan dan orientasi geografis pemasaran sesuai dengan struktur pengembangan wilayah tingkat nasional yang dituju.