

**MEKANISME DAN IMPLIKASI DESENTRALISASI PELAYANAN  
PUBLIK TERHADAP WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DITINJAU  
DARI UNDANG-UNDANG NO. 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN  
PUBLIK**

**Dian Kus Pratiwi**

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta

E-mail: dian.pratiwi.sh@gmail.com

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengkaji pemerintahan daerah dan asas desentralisasi di bidang pelayanan publik ditinjau dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan mengetahui mekanisme dan implikasinya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, dengan metode yuridis normatif, yakni dengan cara meneliti data sekunder, mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dianalisa dengan intepretasi terhadap mekanisme dan implikasi desentralisasi pelayanan publik terhadap wewenang pemerintah daerah ditinjau dari UU Pelayanan Publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralsasi pelayanan publik dilatarbelakangi oleh pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pengaturan mekanisme desentralisasi pelayanan publik diatur menurut asas-asas maupun ketentuan yang tercantum dalam UU No. 25 Tahun 2009. Dimana dalam pelaksanaannya mempunyai beberapa implikasi positif maupun negatif.

Kata kunci : Desentralisasi, Pelayanan Publik.

**Abstract**

*The legal purpose is to deepen knowledge of local governance and decentralization principles in public service ministry in terms of UU No. 25 Tahun 2009 and find out the mechanisms and implications decentralization of the local government. This research is a normative law prescriptive with normative juridical methods, by researching secondary data and then analyzed with the interpretation of the mechanisms and implications public services to local government authority in terms of the Public Service Act. Results showed that the implementation of public service decentralization motivated by devolution of power from central to local government. Arrangements for public services through decentralized is according to the principles in UU No. 25 Tahun 2009. Implementation shows that has some positive and negative implications.*

*Key words: decentralization, public service.*

## A. PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa tujuan Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut maka salah satu cara yaitu dengan melaksanakan pembangunan nasional. Pembangunan yang berkelanjutan tersebut di laksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembangunan oleh pemerintah pusat berkaitan dengan sektor-sektor yang lebih global, sedangkan pembangunan di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat.

Dengan lahirnya UU No. 32 tahun 2004 yang menggantikan UU sebelumnya yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka, mekanisme pembangunan daerah antara pemerintah pusat dan daerah pun menjadi berbeda.

Dalam manajemen penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pola-pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik menjadi kurang aktual, sehingga perlu pendekatan desentralistik. Peran pemerintah lebih ditekankan sebagai regulator dan fasilitator untuk menciptakan iklim yang kondusif. Birokrasi pemerintahan tidak lagi menampilkan sosok sebagai penguasa, tetapi sebagai pelayan masyarakat. Semua bentuk kegiatan pemerintah dan pembangunan harus dikelola secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dalam rangka melaksanakan tujuan Negara khususnya untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pembangunan nasional, negara berkewajiban salah satunya yaitu melayani setiap warganegara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik, dimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan telah diatur dengan Undang-Undang No. 25 tahun 2009. Pelayanan publik yang di berikan pemerintah pada rakyat tersebut tentu saja tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat kepada rakyat, akan tetapi melalui pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan pembangunan tersebut sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004.

Sistem pemerintahan yang terdesentralisasi sesuai dengan UU No. 32 Tahun 34 tentang Pemerintahan Daerah, sejatinya pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban yang luas untuk menciptakan pelayanan publik semakin baik. Hal ini karena pemberian otonomi daerah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang semakin efisien dan pemerintahan yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat (*participatory democracy*).

Konsepsi otonomi daerah, harus dapat dijadikan momentum untuk melakukan penguatan politik lokal yang berdampak kepada perbaikan pelayanan pemerintah yang dilaksanakan oleh birokrasi kepada rakyat. Hal tersebut dikarenakan salah satu dari tujuan otonomi daerah adalah memberikan pelayanan yang maksimal terhadap publik.

Oleh karena itu, dengan adanya otonomi daerah, maka pemerintah daerah dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Dan salah satu kewenangannya adalah melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik, dimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan telah diatur dengan Undang-Undang No 25 tahun 2009. Untuk itu penulis tertarik untuk meneliti tentang mekanisme dan implikasi desentralisasi pelayanan publik terhadap wewenang pemerintah daerah ditinjau dari undang-undang no. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Hal utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah 1) bagaimanakah mekanisme penyelenggaraan dalam desentralisasi pelayanan publik dan 2) apa saja implikasi dari penyelenggaraan desentralisasi pelayanan publik ditinjau dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

## **B. METODOLOGI PENELITIAN**

Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>1</sup> Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>2</sup> Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan terapan. Penelitian yang bersifat preskriptif merupakan penelitian hukum dalam rangka mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sedang terapan berarti penelitian dalam rangka menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, dan rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>3</sup> *Pertama*, bahan hukum primer: yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri: UUD 1945 khususnya Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Perundang-Undangan; UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 5 Tahun 1986

---

<sup>1</sup> Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1985, hlm. 6

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 15

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 22

tentang Peradilan Tata Usaha Negara, PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang terkait. *Kedua*, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum seperti buku-buku, dokumen-dokumen, laporan-laporan, majalah, peraturan perundang-undangan, surat kabar dan sumber-sumber lain yang memberi penjelasan akan permasalahan yang di teliti yaitu tentang mekanisme dan implikasi desentralisasi pelayanan publik oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, bahan hukum tersier dalam hal ini seperti bahan dari internet, kamus, ensiklopedia, dan sebagainya yang memberi penjelasan akan permasalahan yang di teliti. Teknis analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data dengan interpretasi atau penafsiran. Dimana peneliti tidak hanya menggunakan satu interpretasi, beberapa interpretasi yang digunakan oleh peneliti yaitu interpretasi gramatikal, yaitu cara penafsiran atau penjelasan untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikan menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Selanjutnya interpretasi autentik, yakni penjelasan yang diberikan oleh undang-undang dan terdapat dalam teks undang-undang.<sup>4</sup>Selain itu peneliti juga menggunakan jenis interpretasi sistematis yang menurut P.W.C. Akkerman adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan di antara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung.<sup>5</sup>

### **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Kajian terhadap Latarbelakang Desentralisasi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah**

Peran Pemerintah daerah dalam pelayanan publik secara eksplisit mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004). Dalam Pasal 14 ayat (1) dikemukakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Terkait dengan pasal-pasal tersebut kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan bidang tertentu lainnya. Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan desentralisasi merupakan penyerahan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan RI, maka penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan wewenang secara delegasi disebut *delegation of authority*. Tatkala

---

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 170

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 122

terjadi penyerahan wewenang secara delegasi maka pemerintah pusat akan kehilangan semua kewenangan itu, dan beralih ke pemerintah daerah. Betapapun luasnya cakupan otonomi, maka desentralisasi yang mengemban pemerintahan daerah tidak boleh meretakkan bingkai Negara kesatuan RI.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004 adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar bagi kepentingan publik atau masyarakat. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Yang selanjutnya diatur dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Dari uraian urusan wajib dan urusan pilihan dapat dikatakan sebagian besar merupakan cakupan urusan di bidang pelayanan publik. Luasnya cakupan pelayanan publik dalam bidang pemerintahan, memungkinkan adanya variasi cakupan pelayanan. Lebih-lebih bila dikaitkan dengan pendapat bahwa setiap daerah memiliki kemandirian dalam menentukan pelayanan yang diinginkan.

Sesuai dengan nafas desentralisasi dimana merupakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga sendiri daerah itu. Untuk itu semua prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan diserahkan sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu, baik politik kebijaksanaan, perencanaan maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Pelaksananya adalah perangkat daerah sendiri.<sup>7</sup>

Sebagai hasil proses politik dan hubungan antara hak rakyat dan tanggung jawab pemerintah, maka pelayanan publik memiliki tiga unsur

---

<sup>6</sup> H. M. Laica Marzuki, "Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI* Vol. 4 No. 1 Maret 2007, hlm. 9-11

<sup>7</sup> Cst. Kansil dan Christine st Kansil, *Pemerintah Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001, hlm. 3

penting, yakni: lembaga perwakilan sebagai pengambil keputusan, lembaga eksekutif (pemerintahan) sebagai pemberi layanan, dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Ketiganya mempunyai hubungan yang setara dan saling mempengaruhi agar kualitas pelayanan publik tetap terjaga. Sehingga melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah di harapkan akan tercapai ketiga unsur tersebut.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam hal pelayanan publik sebenarnya telah memenuhi konsep dari asas desentralisasi yaitu:

- 1) Dilihat dari sudut politik dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani, maka apabila dikaitkan dengan desentralisasi pelayanan publik, pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut bertujuan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada aparatur pemerintah pusat sebagai penyelenggara pelayanan publik, yang dapat mengurangi timbulnya tirani.
- 2) Dalam bidang penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi. Hal ini dapat terlihat dengan adanya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Pasal 39 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu masyarakat dilibatkan sejak dimulai penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Pelaksanaan Pasal tersebut merupakan salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi pelayanan publik. Keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik sesuai mekanisme desentralisasi juga meunjukkan partisipasi dari masyarakat yang dalam konsep pelayanan prima partisipasif merupakan sebuah pelayanan publik yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Di kaitkan dengan pelaksanaan desentralisasi pelayanan publik di daerah maka telah sesuai dengan kosep desentralisasi tersebut. Pelaksanaan pelayanan publik dengan mekanisme desentralisasi yang dilaksanakan di daerah merupakan tujuan dari konsep desentralisasi yaitu untuk mencapai pemerintahan yang efisien sebagaimana diharapkan oleh pemerintah.

## **2. Mekanisme Penyelenggaraan Desentralisasi Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah ditinjau dari UU No. 25 Tahun 2009**

### **a. Pengaturan Penyelenggaraan Desentralisasi Pelayanan Publik oleh Pemerintah**

Dalam urusan di bidang pelayanan publik pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan pelayanan publik terhadap masyarakat melalui sebuah Organisasi Penyelenggara yang dalam Pasal 8 UU No. 25 Tahun 2009 dijelaskan bahwa sebuah organisasi penyelenggara berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan. Oleh karena itu melalui sebuah Satuan Organisasi Satuan Organisasi Perangkat Daerah (diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah) pemerintah dapat menyelenggarakan pelayanan publik secara langsung pada masyarakat.

Pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah yang meliputi kegiatan analisis kebijakan (*policy analysis*), manajemen keuangan (*financial management*), manajemen sumberdaya manusia (*human resources management*), manajemen informasi (*information management*), dan hubungan keluar (*external relation*) harus memperhatikan asas-asas yang ada dalam pelayanan publik. Melalui asas-asas yang terdapat dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 penulis melakukan interpretasi gramatikal mengenai pelaksanaan pelayanan publik yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah yaitu: Kepentingan umum; Kepastian hukum; Kesamaan hak; Keseimbangan hak dan kewajiban; Keprofesionalan; Partisipatif; Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; Keterbukaan; Akuntabilitas; Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; Ketepatan waktu; Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Apabila dalam penyelenggaraan desentralisasi pelayanan publik, pemerintah daerah dapat melaksanakan kesemua asas-asas yang tercantum dalam pelayanan publik, niscaya kualitas pelayanan yang di berikan pemerintah daerah pun menjadi baik. Akan tetapi apabila dalam penyelenggaraan pelayanan publik terjadi penyimpangan terhadap asas-asas tersebut maka akan terjadi peluang penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik, baik oleh aparatur pemerintah daerah sebagai pelaksana publik maupun terhadap kualitas dan kinerja pelayanan publik.

#### **b. Prosedur Evaluasi, Penyelesaian Pengaduan dan Pelanggaran hukum dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Dalam Pasal 10 UU No. 25 Tahun 2009 di atur bahwa Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kinerja pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana. Evaluasi terhadap kinerja pelaksana pelayanan publik dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan.

Dengan evaluasi yang berpedoman dengan pendekatan Pendekatan sasaran (*goal approach*) maka akan memusatkan perhatiannya dalam

mengukur efektivitas ada aspek output, yaitu dengan mengukur keberhasilan melalui evaluasi maka organisasi publik diharapkan dapat mencapai tingkatan output yang direncanakan. Untuk itu perlu disediakan akses kepada masyarakat untuk memberikan informasi, saran/pendapat/tanggapan, *complaint*/pengaduan dalam bentuk kotak pengaduan, kotak pos, atau satuan tugas penerima pengaduan yang berfungsi menerima dan menyelesaikan pengaduan masyarakat.

Dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah diatur mengenai mekanisme pengaduan yang datang dari masyarakat mengenai kinerja aparatur maupun kualitas pelayanan publik yang diterimanya. Pengaturannya terdapat dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 50 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Di jelaskan bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota. Masyarakat yang melakukan pengaduan dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.

Masyarakat sebagai pengguna layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah sebagai penyedia layanan dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara apabila terindikasi adanya perbuatan melawan hukum. Hal ini telah di atur dalam Pasal 51 UU No. 25 Tahun 2009. Pengajuan gugatan yang disampaikan masyarakat kepada pemerintah daerah sebagai penyelenggara layanan publik tidak akan menghapus kewajiban pemerintah daerah sebagai pihak penyelenggara. Pengajuan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara dikarenakan, pelayanan publik merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan administrasi pemerintahan, dimana penyelenggara maupun pelaksana adalah aparatur pemerintah (ketentuan umum UU Pelayanan publik, penyelenggara dapat berupa institusi penyelenggara Negara) sehingga apabila dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdapat penyimpangan maupun pelanggaran hukum yang dilakukan aparatur pemerintah daerah khususnya dalam hal ini, dapat di ajukan dan di selesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan bagi penyelenggara pelayanan publik yang melakukan tindak pidana dalam pelaksanaan pelayanan publik? Secara implisit dalam Pasal 53 UU Pelayanan Publik di sebutkan, bahwa dalam hal penyelenggara melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana di atur dalam UU Pelayanan publik maka masyarakat dapat melaporkan penyelenggara ke pihak berwenang. Dari uraian Pasal tersebut, maka sebuah tindak pidana yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik dapat di selesaikan melalui mekanisme Peradilan umum. Ketentuan mengenai sanksi pelanggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik di atur secara lengkap dalam Pasal 54 UU Pelayanan Publik.

### c. Standart Pelayanan

Kualitas dan kinerja pelayanan publik juga dipengaruhi oleh sesuai atau tidaknya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap standar pelayanan minimal masing-masing daerah.

Kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pelayanan publik sesuai Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 salah satunya yaitu menentukan standar pelayanan minimal diatur dalam PP No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimum.

Dalam UU No. 25 Tahun 2009 Pasal 20 ayat (1) sampai dengan (5) di sebutkan bahwa Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.

Dengan adanya standar pelayanan minimum harus mampu menjamin terwujudnya hak-hak individu serta dapat menjamin akses masyarakat dapat mendapat pelayanan dasar yang wajib disediakan pemerintah daerah sesuai ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah. Untuk itu kriteria kewenangan wajib adalah; a) Melindungi hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat; b) Melindungi kepentingan nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus nasional dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum; c) Memenuhi komitmen nasional yang berkaitan dengan perjanjian dan konvensi nasional.

Beberapa hal yang dapat dicapai oleh pemerintah daerah dengan adanya standar pelayanan minimum yaitu:

- 1) Dengan adanya standar pelayanan minimum maka masyarakat akan terjamin menerima suatu pelayanan public dari pemerintah daerah.
- 2) Standar pelayanan minimum bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik.
- 3) Dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan.
- 4) Standar pelayanan minimum dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran berbasis manajemen kinerja yakni dapat menjadi dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur.
- 5) Standar pelayanan minimum dapat membantu penilaian kinerja atau LPJ kepala daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi terjadinya money politik dan kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja pemerintah daerah.
- 6) Standar pelayanan minimum dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakat.

- 7) Standar pelayanan minimum dapat merangsang transparansi dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintah daerah.
- 8) Standar pelayanan minimum dapat menjadi argument bagi peningkatan pajak dan retribusi daerah karena baik pemerintah daerah dan masyarakat dapat melihat keterkaitan pembiayaan dengan pelayanan public yang disediakan oleh pemerintah daerah.
- 9) Standar pelayanan minimum dapat merangsang rasionalisasi kelembagaan pemerintah daerah, karena pemerintah daerah akan lebih berkonsentrasi pada pembentukan kelembagaan yang berorlasi dengan pelayanan publik.
- 10) Standar pelayanan minimum dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik.

### **3. Implikasi Desentralisasi Pelayanan Publik ditinjau UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik**

Dari pelaksanaan pelayanan publik melalui mekanisme desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah menurut asas-asas maupun ketentuan yang tercantum dalam UU No. 25 Tahun 2009 ternyata mempunyai sisi positif dan juga sisi negatif. Hal-hal tersebut diantaranya:

- a. Apabila dalam menjalankan pelayanan publik, aparatur pemerintah daerah berpegangan dengan asas-asas maupun ketentuan dalam UU Pelayanan publik, niscaya tujuan dari pelayanan publik pun akan tercapai, yakni pelayanan publik yang efektif, efisien dan akuntabel.
- b. Sedangkan apabila pelaksanaan pelayanan publik tidak sesuai dengan asas-asas dan ketentuan dalam UU Pelayanan Publik, maka akan terjadi peluang-peluang yang negative seperti penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang, budaya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dan berdampak pada kualitas pelayanan publik.
- c. Ketentuan-ketentuan dalam UU Pelayanan publik, meskipun telah dilaksanakan dengan asas-asas dan tujuan yang baik, ternyata masih memberikan peluang negatif bagi para aparatur penyelenggara pelayanan publik. Misalnya: kewenangan diskresi yang dilakukan aparatur pemerintah merupakan hal yang positif demi pelaksanaan pelayanan publik yang efektif, efisien dan akuntabel, akan tetapi juga memberikan peluang bagi para aparatur pemerintah daerah untuk melakukan penyimpangan terhadap kewenangan itu.

Apabila pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik tidak memenuhi asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik maupun ketentuan lain maka akan mempunyai beberapa peluang terhadap beberapa hal yaitu:

**a. Penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang**

Konsep dari pelimpahan wewenang (desentralisasi) di daerah apabila di kaitkan dengan pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, sangat membawa implikasi yang besar. Pemberian pelayanan publik oleh pemerintah pusat maupun daerah, dalam pelaksanaannya di harapkan sesuai dengan asas-asas pelayanan publik agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang maupun tindakan sewenang-wenang di dalamnya. Di dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara salah satu isinya menyebutkan bahwa ada dua jenis penggunaan wewenang, yaitu penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*willkeur*).

Beberapa hal yang mempengaruhi timbulnya penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang, diantaranya dipengaruhi oleh:

- 1) Dalam proses pembuatan kebijakan maupun tindakan pelaksanaan, pemerintah daerah harus berpedoman dengan asas-asas pelayanan publik. Apabila asas ini dilanggar dalam proses pembuatan kebijakannya, maka aparatur pemerintah daerah yang membuat kebijakan tersebut dapat dikatakan telah melakukan penyalahgunaan wewenang.
- 2) Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi yang di lakukan oleh aparat pemerintah sebagai pelaksana pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa pemerintahan orde baru sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan. Dari kebiasaan birokrasi yang dijalankan pada masa ke masa tersebut kemudian menjadi faktor pendorong adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan aparatur pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik.
- 3) Kebiasaan penyalahgunaan wewenang yang tumbuh subur sejak dulu hingga kini tersebut menimbulkan budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Dengan sentralisasi maka rakyat tidak banyak dilibatkan dalam pelayanan publik.
- 4) Pola pelayanan kekeluargaan yang mendarah daging, juga menjadi faktor yang mengakibatkan tumbuh suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang sangat berdampak pada penyalahgunaan wewenang.

Aparatur pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang seharusnya menerapkan salah satu asas-asas pemerintahan yang layak yaitu asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas-asas yang ada dalam pelayanan publik, apabila dalam tugasnya melanggar ketentuan asas-asas tersebut (khususnya asas larangan

*detournement de pouvoir*) maka akan berpengaruh pada kualitas serta kinerja dari pelayanan yang diberikan. Pelayanan yang diterima oleh masyarakatpun menjadi kurang maksimal dan tidak dapat memuaskan masyarakat sebagai penerima layanan.

#### **b. Kinerja Pelayanan Publik yang di lakukan oleh Pemerintah Daerah**

Dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mengenai penilaian kinerja pelayanan publik oleh aparatur di daerah telah dicantumkan pengaturan mengenai evaluasi kinerja pelayanan publik. Aparatur pemerintah di daerah sebagai pelaksana pemberi pelayanan publik, dalam tiap bidang kerjanya harus selalu di evaluasi oleh perangkat daerah yang lebih tinggi kedudukannya. Evaluasi tersebut dilakukan untuk mengetahui apakah kinerja aparatur pemerintah dalam memberi pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan prosedur maupun aturan yang diterapkan atau tidak. Evaluasi tersebut juga memberi manfaat sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintah daerah dalam melayani masyarakat di bidang pelayanan publik.

Menurut pengamatan penulis, secara garis besar kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah hingga saat ini tampaknya belum maksimal. Setidaknya ada tiga masalah utama yang dihadapi oleh aparatur pemerintah kita, yaitu:

- 1) Rendahnya kualitas pelayanan publik di sebabkan karena standar minimum kualitas pelayanan belum termanifestasikan dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan. Selain itu rendahnya kualitas pelayanan publik juga dipengaruhi oleh adanya kesetaraan dan hubungan antara masyarakat pengguna jasa dengan aparat yang bertugas memberikan pelayanan.<sup>8</sup>
- 2) Birokrasi yang panjang (*red-tape bureaucracy*) dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan, yang menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit, sehingga besar kemungkinan timbul ekonomi biaya tinggi.
- 3) Rendahnya pengawasan external dari masyarakat (*social control*) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai akibat dari ketidak jelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik.<sup>9</sup>

#### **c. Budaya Korupsi Kolusi dan Nepotisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik Aparatur Pemerintah Daerah**

---

<sup>8</sup> Ratminto, dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan Publik (Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Cararter dan Standar Pelayanan Minimal)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 36

<sup>9</sup> (<http://www.komunitasdemokrasi.or.id/comments.php?id>)

Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Kolusi adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara. Sedangkan nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.

Kultur budaya di Indonesia yang lebih menekankan aspek kekeluargaan dapat menjadikan salah satu faktor tumbuhnya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme di dalam praktek pelayanan publik. Sebuah pelayanan publik yang harusnya sama diterima oleh masyarakat, akan menjadi berbeda atau timpang apabila aparatur penyelenggara pelayanan publik melakukan kouspi, kolusi, dan nepotisme. Birokrasi yang seharusnya panjang menjadi singkat dengan adanya kouspi, kolusi, dan nepotisme di dalamnya.

#### **d. Kewenangan Diskresi**

Salah satu konsep mengenai efisiensi dan efektifitas menjadi identitas pertama aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Dalam UU Pelayanan Publik pun tercermin dalam asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan dalam pelayanan publik dan asas akuntabilitas pelayanan publik. Dari asas-asas dan konsep efisiensi serta efektifitas pelayanan publik inilah yang mendorong aparatur penyelenggara pelayanan publik melakukan kewenangan diskresi.

Diskresi adalah kewenangan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang digunakan dalam mengambil keputusan untuk mengatasi masalah dengan memperhatikan batas-batas hukum yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.dalam konteks tersebut.<sup>10</sup>

Pelimpahan wewenang (desentralisasi) dari aparat yang lebih tinggi kepada aparat yang lebih rendah mendorong dilakukannya diskresi. Diskresi menjadi isu krusial dalam pelayanan publik seiring adanya tuntutan kepada aparat birokrasi untuk memberikan pelayanan publik yang efisien, efektif, responsif, dan akuntabel kepada publik atau masyarakat. Adanya ketakutan pada sebagian kalangan aparat pelayanan di semua tingkatan pelayanan untuk melakukan diskresi membawa implikasi pada pola pengambilan keputusan pelayanan yang merugikan masyarakat. Aparat pelayanan ketika menemui

---

<sup>10</sup> Cst. Kansil dan Christine st Kansil, *op.cit.*, hlm. 163

suatu kasus lebih memilih untuk melakukan tindakan penundaan pelayanan dan menunggu petunjuk pimpinan untuk mememutuskannya.<sup>11</sup>

Beberapa alasan diskresi secara umum maupun dalam pelayanan publik yaitu:

- 1) Mendesak dan alasannya mendasar serta dibenarkan motif perbuatannya;
- 2) Peraturan perundang-undangan yang dilanggar dalam menetapkan kebijaksanaan diskresi, khusus untuk kepentingan umum, bencana alam dan keadaan darurat, yang penetapannya dapat dipertanggung jawabkan secara hukum;
- 3) Untuk lebih cepat, efisien, dan efektif dalam mencapai penyelenggaraan pemerintahan Negara, dan untuk keadilan serta kesejahteraan masyarakat.

Aparat pelayanan publik yang mempunyai diskresi kewenangan yang tinggi akan lebih mampu memahami kesulitan-kesulitan masyarakat pemohon. Hal ini merupakan sisi positif dari dilaksanakannya kewenangan diskresi. Akan tetapi terdapat pula sisi negatif dari pelaksanaan kewenangan diskresi, yaitu dalam pelayanan publik seorang pejabat sangat rentan untuk melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig/ondoelmatig*) terutama saat menggunakan kewenangan untuk melakukan diskresi, oleh karenanya sangat diperlukan pengawasan dan pembatasan pola-pola penggunaan diskresi secara menyimpang.

#### **D. KESIMPULAN DAN SARAN**

Dari hasil analisa yang dilakukan penulis, maka diperoleh kesimpulan mengenai beberapa hal yaitu:

##### **1. Kesimpulan**

###### **a. Latar belakang Desentralisasi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah**

Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan desentralisasi merupakan penyerahan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan RI, maka penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan wewenang secara delegasi disebut *delegation of authority*. Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi maka pemerintah pusat akan kehilangan semua kewenangan itu, dan beralih ke pemerintah daerah, maka dalam hal urusan bidang pelayanan publikpun beralih ke pemerintah daerah. Sebagai hasil proses politik dan hubungan antara hak rakyat dan tanggung jawab pemerintah, maka pelayanan publik memiliki 3 (tiga) unsur penting, yakni: lembaga perwakilan sebagai

---

<sup>11</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Study Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2002, hlm. 147

pengambil keputusan, lembaga eksekutif (pemerintahan) sebagai pemberi layanan, dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Sehingga melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah di harapkan akan tercapai ketiga unsur tersebut.

b. Mekanisme Penyelenggaraan Desentralisasi Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara pelayanan publik di daerah ada dalam Pasal 8 UU No. 25 Tahun 2009 dan sebagai pelaksana teknis di daerah kewenangan pemerintah daerah di atur selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara pelayanan publik di daerah harus memperhatikan asas-asas yang ada dalam pelayanan publik. Asas-asas penyelenggaraan pelayanan public diatur dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kuliatas dan kinerja pelayanan publik juga dipengaruhi oleh sesuai atau tidaknya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap standar pelayanan minimal, Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 mengatur tentang komponen standar pelayanan.

Pasal 10 UU No. 25 Tahun 2009 di atur bahwa Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kinerja pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana. Evaluasi terhadap kinerja pelaksana pelayanan publik dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan.

Agar kualitas dan kinerja pelayanan publik baik maka dipengaruhi oleh sesuai atau tidaknya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap standar pelayanan minimal masing-masing daerah. Bagi pemerintah daerah adanya standar pelayanan minimal dapat dijadikan tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya ang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan publik. Sedang bagi masyarakat adanya standar pelayanan minimal akan menjadi acuan bagi menentukan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

c. Implikasi Desentralisasi Pelayanan Publik

Dari pelaksanaan pelayanan publik melalui mekanisme desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah menurut asas-asas maupun ketentuan yang tercantum dalam UU No. 25 Tahun 2009 maupun ketentuan dari UU Pelayanan Publik diantaranya penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang, berdampak pada kualitas dan kinerja pelayanan, budaya KKN dalam birokrasi pelayanan publik aparatur pemerintah daerah, terjadinya kewenangan diskresi

## 2. Saran

- a. Mengoptimalkan pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- b. Tinjauan terhadap Pasal-pasal dan ketentuan dalam UU No. 25 tahun 2009 agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan peluang penyimpangan dari Undang-undang tersebut.
- c. Menyusun Standar Pelayanan Minimum bagi setiap institusi (Dinas) di daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- d. Perbaiki di sektor pelayanan publik seperti mempercepat terbentuknya ketentuan pelaksana UU Pelayanan Publik, pembentukan pelayanan publik satu atap (*one stop services*), transparansi biaya pengurusan pelayanan publik, membuat Standar Operasional Prosedur (SOP), dan reformasi pegawai yang berkecimpung di pelayanan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

- Agus, Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Study Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada
- Cst. Kansil dan Christine st Kansil. 2001. *Pemerintah Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Cheema, G. Shabbir dan Rondinelli, Dennis A (Ed). 1983. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, London: Sage Publications
- Clarke M, M. dan Steward. 1992. "Public Service Orientation Developing The Approach" *Policy Studies Journal*, Vol. 13 No. 4
- J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta
- Joe Fernandes, dkk. 2002. *Otonomi Daerah di Indonesia Masa Reformasi: Antara Ilusi dan Fakta*, Jakarta: IPOS dan Ford Fondation
- H.M, Laica Marzuki. 2007. "Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 4 No. 1 Maret 2007
- M. R. Khairul, Muluk. 2002. "Desentralisasi, Teori, Cakupan dan Elemen", *Jurnal Administrasi Negara*, Vol II/2, Maret
- Nissatulikhsan, "Pergeseran Paradigma dalam Pelayanan Publik" *Harian Media Indonesia* Senin, 21 April 2008

Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana

Ratminto, dan Atik Septi Winarsih. 2007. *Manajemen Pelayanan Publik (Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Cararter dan Standar Pelayanan Minimal)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Soekanto, Soerjono. 1985. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press

Mertokusumo, Sudikno. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti

