

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang dan Rumusan Masalah**

##### **1.1.1 Latar Belakang**

Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pengertian Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 diuraikan bahwa setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pelayanan publik adalah melayani secara keseluruhan aspek pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk dipenuhi sesuai dengan ketentuannya. Pelayanan publik menjadi suatu sistem yang dibangun dalam pemerintahan untuk memenuhi unsur kepentingan rakyat. Pelayanan publik merupakan pemberian layanan yang diberikan kepada warga Negara secara baik dan profesional baik jasa, barang atau administratif sebagai bagian dari keperluan masyarakat. Pelayanan publik yang baik memberikan kepuasan terhadap masyarakat atas pelayanan tersebut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup><http://portaluniversitasquality.ac.id:55555/84/4/BAB%20II.pdf> (diakses 28 Desember 2021).

Pendapat lain menyebutkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu tolak ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Masyarakat dapat menilai langsung kinerja pemerintah berdasarkan pelayanan yang diterimanya. Untuk itu kualitas pelayanan publik di semua kementerian/lembaga adalah suatu hal yang mendasar yang harus segera ditingkatkan. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenegPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yogi Suwarno (2008:65) menjelaskan bahwa penggunaan istilah pelayanan publik(*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara interchangeable, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.<sup>2</sup> Dalam amanat Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas dinyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkan.

---

<sup>2</sup>Yogi Suwarno.2008."Inovasi di Sektor Publik".STIA-LAN.Jakarta

Dalam pemberian pelayanan, menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakannya secara profesional, akuntabel dan optimal. Pelayanan yang optimal adalah harapan semua masyarakat agar tercipta kualitas pelayanan yang lebih baik. Sebagaimana diketahui, selama ini masih banyak kekurangan dari penyedia layanan publik.<sup>3</sup>

Beberapa sumber menyebutkan terdapat beberapa permasalahan dalam pelayanan publik, diantaranya masih sedikit instansi yang wajib memberikan layanan yang berstandar operasional prosedur, dan adanya kejelasan. Masih ada beberapa instansi penanggungjawab dan penyedia layanan yang masih belum mempunyai Standar Operasional Prosedur berupa alur dan prosedur yang jelas dalam menyediakan pelayanan. Aspek durasi waktu pemberian layanan masih belum ada sehingga kurang efektif dan efisien serta dapat merugikan waktu masyarakat yang sedang mengakses pelayanan. Selain itu ketidakmampuan petugas memberi layanan secara maksimal juga merupakan masalah dalam hal pelayanan publik. Masih ada penyedia layanan yang bersikap kurang ramah, kurang sopan atau tidak jelas dalam berbicara, memberitahukan suatu informasi dengan tidak ramah/santun.

Penyedia layanan publik juga ditemukan masih belum menggunakan sarana prasarana yang layak serta sesuai kebutuhan konsumen, misalnya sarana khusus bagi difabel, ruang laktasi, antrian khusus bagi lansia, dan sistem konektivitas jaringan computer dan internet sehingga pada saat pengurusan layanan yang membutuhkan

---

<sup>3</sup>[http://repository.uin-suska.ac.id/13434/7/7.%20BAB%20II\\_2018285ADN.pdf](http://repository.uin-suska.ac.id/13434/7/7.%20BAB%20II_2018285ADN.pdf), 2 Desember 2021

koneksi server pusat, layanan tidak dapat diberikan karena tidak ada koneksi jaringan. Jadi, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memberikan pelayanan yang cepat, nyaman, dan profesional maka diperlukan inovasi pada pelayanan publik. Inovasi secara umum dipahami dalam konteks perubahan perilaku.

Inovasi biasanya erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang. Pengertian inovasi sendiri sangat beragam dan dari banyak perspektif. Inovasi merupakan Proses memikirkan dan mengimplementasikan suatu gagasan yang memiliki unsur kebaruan dan kebermanfaatannya (LAN, 2014).<sup>4</sup>

Menurut Tri Widodo W. Utomo, inovasi bukan sekedar ada tidaknya kemanfaatan dari inisiasi perubahan dan kebaruan dalam proses perubahan. Namun di dalam inovasi harus mampu menginisiasi perubahan dan memberikan solusi pada permasalahan, serta memiliki kompatibilitas dengan sistem yang ada di luar dirinya, serta harus berkesinambungan dan dapat direplikasi (Tri Widodo W. Utomo, 2016).<sup>5</sup>

Definisi tersebut memberikan penekanan pada penerapan ide baru dalam pelayanan publik dengan tujuan pencapaian nilai publik. Teori proses inovasi dikembangkan oleh Rogers (1983).<sup>6</sup> Pada riset tersebut proses inovasi digolongkan dalam dua fase yaitu fase inisiasi dan implementasi. Riset tersebut menunjukkan bahwa dalam sebuah inovasi pasti mengalami beberapa tahapan secara linier sampai dengan inovasi tersebut diterapkan. Pasca studi tersebut telah banyak studi yang

---

<sup>4</sup>Yogi Suwarno.2008."Inovasi di Sektor Publik".STIA-LAN.Jakarta

<sup>5</sup>Widodo Tri Wahyu, 2016, Inovasi sebagai keniscayaan baru dalam Ilmu dan Praktek Administrasi Publik di Indonesia, *Laskar Inovasi Deputi Inovasi Administrasi Negara*

<sup>6</sup>Rogers, E. 2003. Diffusion of Innovation 5th Edition. New york: Free Press.

mengembangkan teori dan konsep proses inovasi seperti kebanyakan kini mengklasifikasi proses inovasi menjadi tiga fase utama yaitu inisiasi, implementasi dan difusi. Tahapan tersebut bukan merupakan sebuah tahapan pasti sebab masih dibutuhkan berbagai hasil studi lain terutama untuk menyesuaikan dengan konteks pelayanan publik seperti bidang pelayanan kesehatan atau pendidikan. Di sisi lain juga pendekatan proses tersebut merupakan pendekatan linier yang lebih mudah diamati padahal sebenarnya secara realitas juga muncul pendekatan siklis yang menjelaskan proses inovasi merupakan proses yang rumit dan saling tumpang tindih. Oleh karena itu masih harus dilakukan pengembangan teori proses inovasi yang benar-benar berbasis realitas yang berlaku.

Sejak kebijakan otonomi daerah dicanangkan, berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang lebih transparan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang merupakan tonggak awal (*bench mark*) pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi, bukan saja mendorong Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk mencoba lebih peka pada kebutuhan lokal, tetapi juga berharap dapat bekerja lebih efisien dan efektif, khususnya dalam upaya memberikan pelayanan kebutuhan dasar kepada warga masyarakat yang sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan.

Disadari bahwa hakekat otonomi, pada dasarnya bukan sekadar pengalihan otoritas dari pusat ke daerah, tetapi yang terpenting adalah: apa implikasi dari pengalihan otoritas itu bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

Di Kabupaten Pamekasan sendiri, diakui atau tidak saat ini masih ada sebagian warga masyarakat yang belum memperoleh pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan berbagai bentuk pelayanan publik lain secara maksimal. Kondisi perekonomian yang fluktuatif dan masa transisi setelah adanya *pandemic Covid-19* memberi tantangan baru terhadap kualitas pelayanan publik yang disediakan untuk masyarakat Pamekasan.

Secara teoritis, kesalahan inheren yang melekat dalam dunia birokrasi adalah karena organisasi birokrasi itu sendiri cenderung diasumsikan dan diperlakukan sebagai alat yang senantiasa efisien dan efektif di tangan para pejabat dan birokrat. Birokrasi seringkali pula justru menjadi alat atau mesin elit politik tertentu untuk kepentingan pribadi, bahkan sering pula diperlakukan sebagai kendaraan elit politik untuk merebut hegemoni (Bodley, 1982).<sup>7</sup> Akibatnya kemudian keberadaan birokrasi bukan menyebabkan pelaksanaan berbagai program pembangunan menjadi lancar dan tepat sasaran, melainkan malah membuat pelaksanaan program pembangunan menjadi rawan bias dan bahkan korup (Widodo, 2001).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Bodley, John H. 1982. *Victims of Progress, California, USA: Mayfield Publishing Company.*

<sup>8</sup>Joko Widodo, 2001, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah), Surabaya, Insan Cendekia.*

Untuk mengantisipasi masalah dalam hal pelayanan publik di atas, Bupati Pamekasan, H. Baddrut Tamam meresmikan Mal Pelayanan Publik (MPP) dan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil (Dukcapil) sebagai upaya memberikan pelayanan yang *excellent* kepada Kabupaten Pamekasan. Tujuan dengan adanya pelayanan publik berbasis *e-government* tersebut harapannya agar dapat mengupayakan terselenggaranya pelayanan yang lebih efektif dan efisien, sehingga proses pelayanan berjalan lebih cepat. Namun beberapa faktor baik secara teknis maupun non teknis menjadi masalah yang harus segera diperbaiki oleh pemberi pelayanan agar dapat menciptakan pelayanan publik yang diharapkan mampu memuaskan kebutuhan pelayanan masyarakat.

Inovasi pelayanan publik ini sendiri telah berjalan selama hampir dua tahun. Namun meskipun telah memasuki tahun kedua semenjak dibentuknya inovasi pelayanan publik berbasis digital tersebut ditemukan beberapa kendala dalam proses pelaksanaannya, meskipun sejak kebijakan otonomi daerah digulirkan, pihak Pemerintah Daerah sebetulnya telah mencoba merespon dengan cara melakukan upaya penataan birokrasi yang lebih profesional dan membenahi sejumlah dinas yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Maka dari itu perlu diadakan adanya analisis mendalam terhadap inovasi pelayanan publik yang telah dikembangkan oleh Satuan Perangkat Daerah Kabupaten Pamekasan tersebut. Menurut William Dunn (1998:608), evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai

terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti luas satuan nilainya. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.<sup>9</sup>

### 1.1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk implementasi pelayanan publik dalam program MPP dilihat dari perspektif hukum dan pembangunan?
2. Apa saja kendala dalam implementasi Mall Pelayanan Publik di Kabupaten Pamekasan?

## 1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

---

<sup>9</sup>Dunn, W. N. (1998). "Pengantar Analisis Kebijakan Publik" *Edisi Kedua*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi pelayanan publik berbasis digital dalam perspektif hukum dan pembangunan di Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala dalam implementasi inovasi pelayanan public berbasis digital di Kabupaten Pamekasan.

### **1.3 Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan acuan pemerintah dalam mengukur tingkat kepuasan publik terhadap inovasi pelayanan publik berbasis digital.
2. Sebagai bahan pembelajaran bagi civitas akademik

### **1.4 Kerangka Konseptual**

#### **1.4.1 Ruang Lingkup Pelayanan Publik**

##### **Pelayanan Publik**

Yogi Suwarno (2008:65) mengatakan dalam konteks ke-Indonesia-an, istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.<sup>10</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian service dalam Oxford (2000)

---

<sup>10</sup>Suwarno, Yogi. 2008. Inovasi di Sektor Publik. STIA-LAN Press, Jakarta.

mendefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”.<sup>11</sup> Menyimak pengertian tersebut, maka pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sementara itu Nurcholis berpendapat bahwa istilah publik yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat pengertian yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia yaitu umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian “umum” atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dan lain-lain.<sup>12</sup>

Sedangkan dalam arti “negara” salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan Negara), dan *public sector* (sektor negara). Dalam hal ini, pelayanan publik merujuk istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian publik yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholis (2005:178) memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berpikir, perasaan, harapan ,

---

<sup>11</sup>KBBI

<sup>12</sup>Hanif Nurcholis, 2005, Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta.

siakap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki<sup>13</sup>.

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna (Agus Dwiyanto 2016:136).<sup>14</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya Oxford (2000) dalam Yogi (2008:67) dijelaskan pengertian public service sebagai *“a service such as transport or health care that a government or an official organization provides for people in general in a particular society”*. Dari beberapa pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi

---

<sup>13</sup>*Ibid. hal 178*

<sup>14</sup>Agus Dwiyanto, 2006, Mewujudkan Good Geovernance Melalui Pelayanan Public. Yogyakarta: UGM Press.

pemerintah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.<sup>15</sup>

#### 1.4.1.2 Indikator Pelayanan Publik

Lenvine dalam Agus Dwiyanto (2006:143-144) berpendapat bahwa produk pelayanan publik di dalam Negara demokrasi setidaknya harus memenuhi tiga indikator, yaitu *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.

1. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Agus Dwiyanto, 2006, Mewujudkan Good Geovernance Melalui Pelayanan Public. Yogyakarta: UGM Press.

<sup>16</sup>Ari Budianto. 2020. Analisis Kepuasan, masyarakatat terhadap pelayanan berbabsis e-kelurahan di kecamatan Marganda. dalam <http://repository.upstegal.ac.id/2321/1/Skripsi%3B%20Ari%20Budianto.pdf>, 6 Desember 2021

Gibson, Ivancevich & Donnelly dalam Agus Dwiyanto (2006:144) memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini, kinerja pelayanan publik terdiri dari produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas, dan kepuasan untuk ukuran jangka pendek; persaingan dan pengembangan untuk jangka menengah; serta kelangsungan hidup.<sup>17</sup>

1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan clients.
3. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
4. Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.

---

<sup>17</sup>*ibid*

6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
7. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis di dalam menghadapi segala perubahan.<sup>18</sup>

Sedangkan Zethaml, Parasuraman & Berry dalam Agus (2006:145) menggunakan ukuran tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy.

1. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan;
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.
5. *Empathy* adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>*ibid*

### 1.4.1.3 Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik merupakan tolak ukur untuk menentukan bagaimana kinerja layanan publik di suatu lembaga penyedia layanan publik. Menurut Pasolong dalam Simon (2018:15) terkait kualitas pelayanan publik adalah bahwa kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyanggah arti relative bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat”.<sup>20</sup>

Di dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 menjelaskan hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi negara. Kualitas pelayanan prima yang tercermin di dalamnya mengacu pada asas pelayanan publik, diantaranya adalah:

1. Transparansi, yakni bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

---

<sup>19</sup>*ibid*

<sup>20</sup><http://repository.upstegal.ac.id/2321/1/Skripsi%3B%20Ari%20Budianto.pdf> (diakses 28 Desember 2021)

2. Akuntabilitas, yakni dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundangundangan.
3. Kondisional Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak Tidak diskriminatif dalam arti membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak

Gaperz dalam Sinambela yang dikutip Simon (2018:16) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok, yakni:

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan dan kerusakan.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup><http://repository.upstegal.ac.id/2321/1/Skripsi%3B%20Ari%20Budianto.pdf> (diakses 28 Desember 2021)

#### 1.4.1.4 Standar Pelayanan Minimal

Standar pelayanan merupakan pernyataan mengenai kewajiban dan janji yang bisa diberikan oleh unit pelayanan publik kepada masyarakat. Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. (Zaenal & Muhibudin 2015:120).<sup>22</sup>

Istilah SPM mengacu pada standar paling minimal yang mampu diberikan daerah kepada masyarakat dalam pelayanan yang bersangkutan dengan urusan wajib daerah. Jadi, SPM mencakup seluruh urusan wajib pemerintah daerah, bukan hanya dalam unit pelayanan. Adapun Standar Operasional (SOP) adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan.

Adapun menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 2 tahun 2018 mendefinisikan bahwa Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal

---

<sup>22</sup>Zaenal Mukarom, M. W. (2015). Manajemen Pelayanan Publik. Bandung: Pustaka Setia

## 1.4.2 *E-Government*

### 1.4.2.1 Pengertian *E-Government*

Pengertian menurut *E-Government* Falih Suaedi, Bintoro Wardianto (2010:54), *E-Government* ialah sebagai upaya pemanfaatan informasi dan teknologi komunikasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas, transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan publik secara lebih baik.

Sedangkan, Menurut Samodra Wibawa (2009:114), mendefinisikan *E-Government* adalah pelayanan publik yang diselenggarakan melalui situs pemerintah dimana domain yang digunakan juga menunjukkan domain pemerintah Indonesia yakni (go.id) Tanpa mengecilkkan arti dari beragam definisi yang telah disampaikan diatas setidaknya-tidaknya ada tiga kesamaan karakteristik dari setiap definisi *Electronic Government (E-Government)*, yaitu: Pertama, merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholder*). Kedua, melibatkan penggunaan teknologi informasi terutama internet. Ketiga, tujuan yang akan dicapai adalah memperbaiki mutu atau kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Manfaat yang diperoleh dengan diterapkannya konsep *E-Government* bagi suatu negara, antara lain:

- a. Memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para stakeholdernya (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri) terutama dalam hal kinerja efektivitas dan efisiensi di berbagai bidang kehidupan bernegara;

- b. Meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penerapan konsep *Good Corporate Governance*;
- c. Mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun stakeholder-nya untuk keperluan aktivitas sehari-hari;
- d. Memberikan peluang bagi pemerintah untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan baru melalui interaksinya dengan pihak-pihak yang berkepentingan; dan
- e. Menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat secara cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sejalan dengan berbagai perubahan global dan tren yang ada; serta
- f. Memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara merata dan demokratis.

Konsep *E-Government* diterapkan dengan tujuan bahwa hubungan pemerintah baik dengan masyarakatnya maupun dengan pelaku bisnis dapat berlangsung secara efisien, efektif dan ekonomis. Hal ini diperlukan mengingat dinamisnya gerak masyarakat pada saat ini, sehingga pemerintah harus dapat menyesuaikan fungsinya dalam negara, agar masyarakat dapat menikmati haknya dan menjalankan kewajibannya dengan aman dan nyaman, yang ke semuanya itu

dapat dicapai dengan pembenahan sistem dari pemerintahan itu sendiri, dan *E-Government* adalah salah satu caranya.

Selain itu tujuan penerapan *E-Government* adalah untuk mencapai suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Penggunaan teknologi informasi untuk pengembangan *E-Government* akan menghasilkan 4 (empat) hubungan bentuk baru yaitu G-to-C, G-to-B, Gto-G, dan G-to-E, masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Pertama, *Government to Citizens* (G-to-C), merupakan aplikasi *EGovernment* yang dibangun untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya melalui kanal-kanal akses yang beragam agar masyarakat dapat dengan mudah menjangkau pemerintahnya untuk pemenuhan berbagai kebutuhan pelayanan sehari-hari Kedua, *Government to Business* (G-to-B), merupakan salah satu tugas utama dari sebuah lingkungan bisnis yang kondusif agar roda perekonomian sebuah negara dapat berjalan sebagaimana mestinya. Diperlukan relasi yang baik antara pemerintah dengan kalangan bisnis tidak saja bertujuan untuk memperlancar para praktisi bisnis dalam menjalankan roda perusahaannya, namun lebih jauh lagi banyak hal yang dapat menguntungkan pemerintah jika terjadi relasi interaksi yang baik dan efektif dengan industri swasta. Ketiga, *Government to Governments*, Kebutuhan untuk berinteraksi antar satu pemerintah dengan pemerintah setiap harinya tidak hanya berkisar pada hal-hal yang berbau diplomasi semata, namun lebih jauh lagi untuk memperlancar kerja sama antar negara dan kerja sama antar entiti-entiti negara (masyarakat, industri, perusahaan,

dan lain-lain) dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi perdagangan Keempat, *Government to Employees* (G-to-E), aplikasi *E-Government* juga diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintahan yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat.

Dengan menyadari adanya bermacam-macam tipe aplikasi tersebut, maka terlihat fungsi strategis dari berbagai aplikasi *E-Government* yang dikembangkan oleh pemerintah. Keberadaannya tidak hanya semata-mata untuk meningkatkan kinerja pelayanan pemerintah kepada masyarakatnya, namun lebih jauh lagi untuk meningkatkan kualitas dari penyelenggaraan pemerintahan.

Kemajuan teknologi informasi memang telah berubah tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, merevolusi cara hidup masyarakat kian bergeser dari masyarakat industri kepada masyarakat yang berbasis pengetahuan. Era informasi memberikan ruang lingkup yang sangat besar untuk mengorganisasikan kegiatan pemerintah melalui cara-cara baru yang inovatif, transparan yang lebih baik serta memberikan kenyamanan kepada publik dengan jalan memberikan pelayanan kepada publik yang terintegrasi, interaktif dan imajinatif.<sup>23</sup>

Vita Elysia dkk (2017:353) mengatakan bahwa teknologi merupakan salah satu bentuk dari perkembangan jaman. Bahkan pada abad ini, penggunaan teknologi

---

<sup>23</sup><http://library.binus.ac.id/eColls/eThesisdoc/Bab2/BAB%20%20MOHAMAD%20NAUFAL.pdf> 5 Mei 2022

semakin meluas di seluruh dunia dan seluruh lapisan masyarakat. Salah satu teknologi yang paling berkembang adalah teknologi yang berbasis web atau yang akrab disebut dengan internet. Di bidang pemerintahan, pemanfaatan teknologi internet dikenal dengan sebutan *electronic government* atau *egovernment*<sup>24</sup>. Secara sederhana, *e-government* atau pemerintahan digital adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan dukungan teknologi informasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Pentingnya *e-government* salah satunya didasari atas kebutuhan pemerintahan yang transparan dan tuntutan akan perubahan jaman yang semakin maju. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

*E-Government* atau pemerintahan digital pada intinya merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan dukungan teknologi informasi dan komunikasi yang utamanya dalam rangka memberikan layanan kepada masyarakat secara lebih efektif.

Di Indonesia, inovasi *e-government* sudah diinisiasi oleh banyak pemerintah daerah sejak beberapa tahun belakangan. Penerapan *egovernment* ini, sejalan dengan semangat reformasi birokrasi di Indonesia, semakin berperan dalam meningkatkan

---

<sup>24</sup>Vita Elysia, Ake Wihadanto, S. (2017). Implementasi E-Government Untuk Mendorong Pelayanan Publik Yang Terintegrasi di Indonesia. Optimalisasi Peran Sains Dan Teknologi Untuk Mewujudkan Smart City, hal. 353–380

kualitas pelayanan publik serta membantu proses penyampaian informasi secara lebih efektif kepada masyarakat.

### 1.4.3 *Good Governance*

#### **Pengertian *Good Governance***

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas.

*Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>25</sup>Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and

---

<sup>25</sup>Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal 1-2 <http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf>, 3 Mei 2022

political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten.

Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

#### 1.4.3.2 Ciri-Ciri *Good Governance*

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme*(UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri good governance yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>26</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 3

pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder.

#### 1.4.3.3 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:<sup>27</sup>

##### 1. Partisipasi (*Participation*)

---

<sup>27</sup>Dede Rosyada Dkk, Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), hal 182 <http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf>, 3 Mei 2022

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

## 2. Penegakan hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

## 3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

#### 4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhankebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan kepentingan bersama.

#### 5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

#### 6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul.

Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

#### 7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

#### 8. Akuntabilitas

Asa akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

#### 9. Visi Strategi (Strategic Vision)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>*Ibid. hal.182*

#### 1.4.4 AAUPB

##### 1.4.4.1 Sejarah AAUPB

Sejarah perkembangan AUPB di Indonesia dapat dilihat dari perkembangan prinsip AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktik penerapan AUPB dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi serta doktrin. Perkembangan AUPB dari prinsip yang tidak tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung cukup lambat. Sejak UU PTUN 1986, AUPB tidak diatur secara eksplisit. Pasal 53 ayat (2) UU PTUN 1986 tidak secara eksplisit menyebut AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan Keputusan TUN. Pada saat pembentukan UU PTUN 1986, risalah UU menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AUPB. Namun usulan itu ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dengan alasan praktik ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di Indonesia, belum mempunyai kriteria “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” (asas-asas umum pemerintahan yang baik), seperti halnya di Belanda dan di negara-negara Eropa Kontinental.<sup>29</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Adriaan Bedner, pada awal pembentukan Hukum PTUN di Indonesia, Pemerintah dalam perdebatan di parlemen telah menyepakati bahwa peradilan administrasi akan menerapkan asas-asas pemerintahan

---

<sup>29</sup>Risalah rapat pembahasan RUU PTUN, Pembicaraan Tingkat II/Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Fraksi ABRI atas RUU PTUN, Selasa, 20 Mei 1986, hlm. 148. dalam <https://bldk.mahkamahagung.go.id/images/PDF/2018/PENJELASAN-HUKUM-ASAS-ASAS-UMUM-PEMERINTAHAN-YANG-BAIK.pdf> 4 Juni 2022

yang baik sebagaimana yang berlaku di Belanda (AROB). Tetapi, dengan alasan politik, pada akhirnya hal ini tidak dilakukan.<sup>30</sup> Sekalipun demikian, AUPB diterapkan oleh Hakim dalam memeriksa perkara TUN. Adriaan Bedner mencatat bahwa beberapa asas yang diterapkan oleh Mahkamah Agung adalah asas kehati-hatian dan asas keseimbangan. Dari hasil penelitian Adriaan Bedner, semua Hakim menyatakan setuju jika pengadilan menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik yang ada dalam buku Indroharto. Setelah UU PTUN 1986 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sudah ada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sahnya keputusan TUN dengan alasan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik.<sup>31</sup>

#### 1.4.4.2 Pengertian AAUPB

AUUPB dapat diartikan sebagai tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan

---

<sup>30</sup> Adriaan Bedner, Shopping Forums on Indonesia's Administrative Courts, hal. 40, <https://bldk.mahkamahagung.go.id/images/PDF/2018/PENJELASAN-HUKUM-ASAS-ASAS-UMUM-PEMERINTAHAN-YANG-BAIK.pdf>, 4 Juni 2022

<sup>31</sup> *Ibid* hal ,39

penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah. Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:<sup>32</sup>

1. AAUPB merupakan nilai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas

---

<sup>32</sup> Jazim Hamidi, Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia. (*Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999*).. dalam *Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019*

menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>33</sup>

#### 1.4.4.3 Kedudukan AUUPB dalam Sistem Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.<sup>34</sup>Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma

---

<sup>33</sup>*Muhammad Azhar, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam*“, *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*,201, hal. 274–87. *dalam Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019*

<sup>34</sup>*Philipus M. Hadjon and Et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993) . dalam Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019*

yang berlaku.<sup>8</sup> Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.<sup>9</sup>

#### **1.4.4.4 Fungsi dan Arti penting AAUPB**

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya. AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah.<sup>35</sup>

Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

---

<sup>35</sup>Administrative Law & Governance Journal. *Volume 2 Issue 3, August 2019*

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.<sup>36</sup>
4. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:2), metode penelitian pada dasarnya merupakan *cara ilmiah* untuk mendapatkan data dengan *tujuan* dan *kegunaan* tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-

---

<sup>36</sup>*ibid*, hal. 547

ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian itu dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis artinya, proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.<sup>37</sup>

Penelitian ini menggunakan penelitian Yuridis Normatif. Maksudnya adalah upaya mencari penyelesaian masalah dengan meneliti dan mengkaji norma hukum positif dengan menggunakan konsep Law in book, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan.

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan Statute Approach dan Conceptual Approach. Statute Approach adalah “Pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.<sup>38</sup> Sedangkan *Conceptual Approach* adalah “Pendekatan dengan

---

<sup>37</sup> Sugiyono. (2017). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010. Penelitian Hukum, Cetakan VI, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal.93.

dalam

<http://dspace.uhsurabaya.ac.id:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/968/PERAN%20AAUPB%20DALAM%20MEWUJUDKAN%20PEMERINTAHAN%20YANG%20BERSIH%20DAN%20BEBAS%20DARI%20KKN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

mengidentifikasi dan membahas pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum”.<sup>39</sup>

### 1.5.3 Bahan/sumber hukum

Bahan/sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yakni UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yaitu berdasar atas asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalisme dan asas akuntabilitas.
2. Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer karena menjelaskan bahan hukum primer, antara lain literatur tentang asas umum pemerintahan yang baik dan tentang asas Negara hukum khususnya mengenai peraturan kebijakan.

---

<sup>39</sup>*Ibid.*, hal.95. dalam

<http://dspace.upsurabaya.ac.id:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/968/PERAN%20AUPB%20DALAM%20MEWUJUDKAN%20PEMERINTAHAN%20YANG%20BERSIH%20DAN%20BEBAS%20DARI%20KKN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>