



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BLORA
TENTANG
PELAYANAN PUBLIK



KERJASAMA
DPRD KABUPATEN BLORA
DENGAN
UNIVERSITAS WAHID HASYIM SEMARANG

2019

KATA PENGANTAR

Penyelenggaraan pelayanan publik yang berasaskan: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalitas, partisipasi, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, kemudahan dan keterjangkauan, ternyata masih ditemukan mall pelayanan di tataran aplikasi. Upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas cenderung memprioritaskan pembenahan substansi dan struktur hukum, tetapi kurang memperhatikan aspek budaya hukumnya, padahal budaya hukum yang menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Artinya, pelayanan publik dapat ditegakkan tanpa didukung kesadaran, pengetahuan, dan pemahaman para subjek hukum dalam masyarakat.

Dengan demikian, penegakan hak-hak dasar setiap warga negara atas pemerintahan, perilaku administrasi dan kualitas pelayanan, sangat ditentukan oleh kesadaran masyarakat sendiri dalam memahami dan melaksanakan peraturan hukum pelayanan publik.

Kami berharap isi dari Naskah Akademik dapat memberikan masukan yang berharga bagi rencana Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Blora.

Semarang, Maret 2019

Tim penyusun

Tri Junianto, SH. MH.
Ketua Tim

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode Penyusunan	5
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	8
A. Kajian Teoritis	8
B. Kajian terhadap Asas Pelayanan Publik.....	13
C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Dan Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi.....	20
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru	58
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	62
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS YURIDIS DAN SOSIOLOGIS	77
A. Landasan Filosofis	77
B. Landasan sosiologis	78
C. Landasan Yuridis.....	79
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BLORA TENTANG PELAYANAN PUBLIK.....	83
A. Sasaran, Arah, dan Jangkauan Pengaturan	83
B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Publik.....	84
BAB VI PENUTUP.....	89
A. Simpulan	89

A. Simpulan	89
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA.....	91
LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BLORA TENTANG PELAYANAN PUBLIK.....	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara berkewajiban melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakat dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat melalui pelayanan publik yang dilaksanakan seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat atas peningkatan pelayanan publik sebagai upaya untuk mempertegas capaian pemerintahan yang baik.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah. Hal ini tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia, dijelaskan sebagaimana dalam Pasal 18 B ayat 1 UUD 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri melainkan untuk melayani

masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.

Penyelenggaraan pelayanan publik hingga saat ini masih banyak mendapat penilaian buruk dari rakyat penggunaanya. Banyak kritikan, ditujukan namun perbaikan tak juga kunjung dilakukan. Adalah kewajiban pejabat-pejabat pemerintahan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan para warga. Namun, pada kenyataannya perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang era reformasi ini ternyata belum sepenuhnya mengubah tatanan kehidupan masyarakat di bidang pelayanan publik.

Harapan masih sangat jauh bahwa warga masyarakat bisa memperoleh akses yang lapang ke arah pelayanan yang baik dan berkualitas. Keluhan yang selama ini dilontarkan berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik antara lain adalah tiadanya undang-undang produk kebijakan yang dapat dijadikan payung dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Undang-undang produk kebijakan yang secara khusus mengatur pelayanan publik hingga kini masih dalam proses. Kebijakan yang mengatur pelayanan publik hanya tersirat dalam konstitusi dan undang-undang, yang belum terumus dalam suatu kebijakan yang konkrit yang dapat dipakai sebagai acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai tingkatan pemerintahan.

Regulasi kebijakan pelayanan publik yang masih tersebar dalam banyak peraturan yang sifatnya sektoral, menjadikan pelayanan publik di Indonesia berada pada kondisi yang belum manageable. Kondisi ini menggugah penulis untuk mengkaji

lebih dalam, dengan tujuan membentuk suatu kebijakan yang terformulasi dengan lebih memenuhi harapan dan keinginan masyarakat yang lebih responsif dan partisipatif.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka untuk memecahkan permasalahan-permasalahan tersebut perlu dibentuk suatu regulasi yang lebih aplikatif mengenai Pelayanan Publik di Kabupaten Blora. Penyusunan regulasi tersebut diawali dengan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan pokok dalam upaya penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kajian teoretis dan praktik empiris di dalam pelayanan public di Kabupaten Blora?
2. Bagaimanakah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik?
3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik?
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik adalah:

1. Merumuskan kajian teoretis dan praktik empiris di dalam Pelayanan Publik di Kabupaten Blora.
2. Memberikan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan publik.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.
4. Memberikan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Sebagai Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.
2. Sebagai dasar dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.
3. Sebagai landasan pemikiran dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blora dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.

4. Sebagai rujukan bagi semua pihak, Pemerintah Daerah Kabupaten Blora, DPRD serta pihak-pihak terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini metode yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif yang dilaksanakan dilengkapi dengan observasi, wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*), serta kegiatan dengar pendapat (*public hearing*) antara Pemerintah Daerah Kabupaten Blora dengan masyarakat.

Langkah-langkah penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Pendekatan

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: pendekatan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.¹ Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofis:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah

¹ J.J.Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999), h.169.

pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.

- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual),² bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.
- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),³ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik.

2. Sumber Data

- a. Bahan hukum primer,⁴ terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Blora tentang Pelayanan Publik ditingkat Pusat dan Daerah.

² Menurut Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2004), h.113, bahwa pendekatan normatif analisis teori hukum merupakan suatu pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif apabila fokus penelitian berkaitan dengan pengembangan teori hukum.

³ Pendekatan filosofi hukum merupakan salah satu pendekatan yang digunakan penelitian hukum normatif. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia Publishing, 2005), Cetakan Pertama, dinyatakan bahwa pendekatan utamanya adalah analisis secara menyeluruh, mendasar dan spekulatif, penjelajahan filsafat akan mengupas isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian normatif secara radikal dan mengupasnya secara mendalam.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), Cetakan Keempat, h. 141. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.

- b. Bahan hukum sekunder,⁵ berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier,⁶ yaitu kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tersier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis naskah akademik ini.

4. Teknik Analisa Data

Dilakukan dengan metode deskriptif yuridis dan kualitatif, melalui proses interpretasi, penalaran konseptual dan kontekstualitasnya dengan masalah yang dikaji.

⁵ *Ibid*, Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

⁶ *Ibid*, bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.