

**POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG
PELAYANAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI
PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM
KESEJAHTERAAN**

DISERTASI



Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Oleh :

**CAROLINA DA CRUZ
NIM : PDIH 10301900021**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2022**

LEMBAR PENGESAHAN
POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN
PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM
PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

Oleh :

CAROLINA DA CRUZ
NIM : PDIH 10301900021

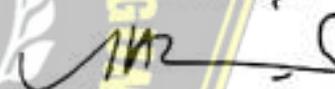
Untuk memenuhi salah satu syarat Ujian Terbuka
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum,
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

Telah disetujui bahwa disertasi layak diuji
Pada tanggal tahun 2022

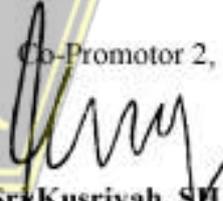
Promotor,

Co-Promotor 1,

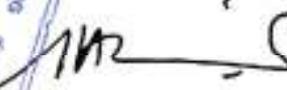

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE., Akt. M.Hum
NIDN. 06-0503-6205


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH.,M.Hum
NIDN.0621057002

Co-Promotor 2,


Dr. Hj. Sri Kusriyah, SH.,M.Hum.
NIDN. 06-1507-6202

Mengetahui :
Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH.,M.Hum
NIDN.0621057002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

UNISSULA

جامعة سلطان ابيونج الإسلامية

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Carolina Da Cruz
NIM. 10301900002

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah 1) Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan. 2) Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan. 3) Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

Metode paradigma yang digunakan adalah konstruktifisme. Metode pendekatan yang digunakan adalah *socio-legal research*. Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah *kualitatif*. Pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan di atas melalui jenis dan sumber data. Dan data sekunder bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum tersier. Data primer data yang bersumber dari lapangan. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan lapangan. Yang berkaitan dengan *Grand Theory* (Teori Negara Hukum Kesejahteraan), *Middle Theory* (Teori Pelayanan Publik dan Teori Sistem Hukum) dan *Applied Theory* (Teori Birokrasi Pemerintah).

Hasil penelitian ini adalah Politik Hukum Timor Leste Tentang Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan karena di Timor Leste belum diatur, memiliki Undang-undang tentang pelayanan publik atau asas-asas umum tentang Pemerintahan yang baik. Karena pelayanan publik di Timor Leste tidak cepat dan prosedur tidak jelas. Kelemahan-kelemahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yang meliputi Substansi (*Substance*), Struktur (*Structure*), dan Budaya (*Culture*). Faktor substansi (hukum) belum ada pengaturan khusus di dalam melalui undang-undang hanya peraturan pemerintah. Faktor Struktur (Lembaga) pencatatan sipil belum menerapkan asas-asas hukum yang baik, keterbatasan Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten yang berdampak pada proses pelayanan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran menjadi terhambat. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh organisasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik jika didukung sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan, wawasan intelektual, kedisiplinan, dan keterampilan yang tinggi. Kemampuan Pegawai yang ada dalam Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil masih perlu ditingkatkan, dilihat dari kemampuan dalam pengetahuan dan penguasaan dalam bidang komputer masih terbatas. Faktor Kultur (Budaya) pelayanan belum berbasis IT, lebih suka kolektif dari pada mandiri. Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan. Keputusan Undang-Undang No. 32/2008 Prosedur Administrasi Pasal 5 Asas keadilan dan ketidak berpihakan. Dalam melaksanakan kegiatannya, administrasi publik harus berlaku adil dan tidak memihak dengan semua orang yang menjalin hubungan dengannya. Pasal 6 Prinsip Itikad Baik. Dalam pelaksanaan kegiatan administrasi, dan dalam segala bentuk dan tahapannya, Administrasi Publik dan individu harus bertindak dan berhubungan sesuai dengan aturan itikad baik.

Kata Kunci : Politik Hukum, Pelayanan Pencatatan Sipil, Politik Birokrasi

ABSTRACT

The objectives of this study are 1) To examine and analyze the legal politics of Timor Leste regarding civil registration services carried out by the government bureaucracy that are not in accordance with the principles of good public service law in the perspective of a welfare state law. 2) To examine and analyze the weaknesses of the legal political regulations of the state of Timor Leste regarding civil registration public services by the government bureaucracy in the perspective of the welfare law state. 3) To examine and analyze the legal politics of Timor Leste in improving the quality of civil registration services carried out by the government bureaucracy based on the principles of good public service law in the perspective of a welfare state law.

The paradigm method used is constructivism. The approach method used is socio-legal research. The type of legal research used is qualitative. The approach applied to discuss the above problems is through the types and sources of data. And secondary data sourced from primary legal materials and tertiary legal materials. Primary data is data sourced from the field. Data collection techniques through literature and field studies. Related to Grand Theory (Theory of the Welfare State Law), Middle Theory (Theory of Public Service and Legal System Theory) and Applied Theory (Theory of Government Bureaucracy).

The results of this study are the Legal Politics of Timor Leste concerning Civil Registration Implemented by the Government Bureaucracy Not In Accordance with the Legal Principles of Good Public Service in the Perspective of the Welfare State Law because in Timor Leste it has not been regulated, has a law on public services or principles general about good governance. Because public services in Timor Leste are not fast and procedures are not clear. Weaknesses of Timor Leste's Legal Politics Regulations Regarding Civil Registration Public Services by the Government Bureaucracy In the perspective of a welfare law state, there are three main elements of a legal system which include Substance, Structure, and Culture. Substance factor (law) there is no special regulation in through the law only government regulations. The structural factors (institutions) of civil registration have not implemented good legal principles, the limitations of inadequate human resources, both at the sub-district and district levels which have an impact on the service process for ID cards, family cards and birth certificates are hampered. The implementation of services to the community by public service organizations can run well if supported by human resources who have the ability, intellectual insight, discipline, and high skills. The ability of existing employees in the Department of Population and Civil Registration still needs to be improved, seen from the ability in knowledge and mastery in the field of computers is still limited. Cultural factors (Culture) services are not yet based on IT, prefer collective rather than independent. Timor Leste's legal politics in improving the quality of civil registration services carried out by the government bureaucracy based on the principles of good public service law in the perspective of a welfare state law. Decree of Law no. 32/2008 Administrative Procedure Article 5 Principles of justice and impartiality. In carrying out its activities, the public administration must act fairly and impartially with all those who have a relationship with it. Article 6 Principles of Good Faith. In carrying out administrative activities, and in all its forms and stages, Public Administration and individuals must act and relate in accordance with the rules of good faith.

Keywords: Legal Politics, Civil Registration Services, Bureaucratic Politics

RINGKASAN DISERTASI

Hukum Timor Leste didasarkan pada hukum Indonesia yaitu Sistem Hukum Campuran (*Mixed Law System*), seperti yang ditentukan oleh PBB. Sementara hukum awalnya diterbitkan hanya dalam bahasa Inggris, pemerintah mulai memberlakukan hukum sepenuhnya dalam bahasa Portugis pada tahun 2002. Untuk alasan ini, *hukum Constituição República Democrática de Timor Leste (C-RDTL)* sekarang ditulis dalam bahasa Inggris, Portugis, dan Indonesia. Hukum Timor Leste diberlakukan oleh Parlemen Nasional yang didirikan pada tahun 2002. Salah satu peristiwa paling penting dalam sejarah hukum Timor Leste adalah pembentukan Panel Khusus Pengadilan Distrik Dili, yang mencoba untuk menangani kejahatan seperti pembunuhan, pemerkosaan, dan penyiksaan yang terjadi pada tahun 1999. Panel ini bekerja dari tahun 2000 hingga tahun 2006.

Sejarah perkembangan hukum di Timor Leste juga tidak terlepas dari pemberlakuan hukum dari negara suksesor atau negara kolonial, yang mana negara Timor Leste dalam masa peralihan atau transisi di bawah pemerintahan administratif PBB UNTAET, masih tetap mengakui segala pemberlakuan hukum peninggalan negara penjajah seperti dalam Regulasi UNTAET No. 25/1999 menjelaskan bahwa hukum yang pernah berlaku masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip standar hukum Internasional, demikian juga dalam *Constituição República Democrática de Timor Leste (C-RDTL)*, Pasal (165) menyatakan bahwa “Hukum yang pernah berlaku di Timor Leste masih tetap berlaku sebelum ada perubahan dan tidak bertentangan dengan Konstitusi Timor Leste dan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan” Dengan demikian hal-hal dimaksud menjadi dasar fundamental bahwa pemberlakuan dan di akunya hukum negara kolonial (Sistem hukum Eropa *Continental/Civil Law*), masih tetap di implementasikan meskipun dalam sistem hukum ketatanegaraan berbeda, dimana Pemerintah Timor Leste menganut sistem pemerintahan Semi Presidensial yang mengalami jalan tengah dari Parlamenter dan Presidensial (Koasi) sedangkan bila dibandingkan dengan pemerintah Indonesia yang menganut sistem pemerintahan Presidensial.

Sejak merdeka dari Indonesia tahun 1999 lalu, Timor Leste membentuk sistem pemerintahan mereka sendiri. Mengusung nama negara *República Democrática de Timor Leste (RDTL)*, bentuk Negara Republik dengan mengedepankan demokrasi pun dipilih Timor Leste sebagai cara bernegara. Kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri Timor Leste, sedangkan kepala negara adalah Presiden. Sistem pemerintahannya adalah semi-presidensial. Timor Leste memiliki sistem multi partai, kekuatan eksekutif dipegang Presiden dan Pemerintah. Sementara kekuatan legislatif dipegang oleh pemerintah dan Parlemen Nasional. Ada komisi yudisial yang merupakan pihak eksekutif yang mandiri. Konstitusi Timor Leste mirip dengan Portugal, meskipun presiden kurang kuat daripada zaman Portugis dahulu.

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat

pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu : *Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku. Di samping itu Etzioni mengatakan bahwa:

Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar policy implementation seperti menjadi artikulatur dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang public issues and political events, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya.

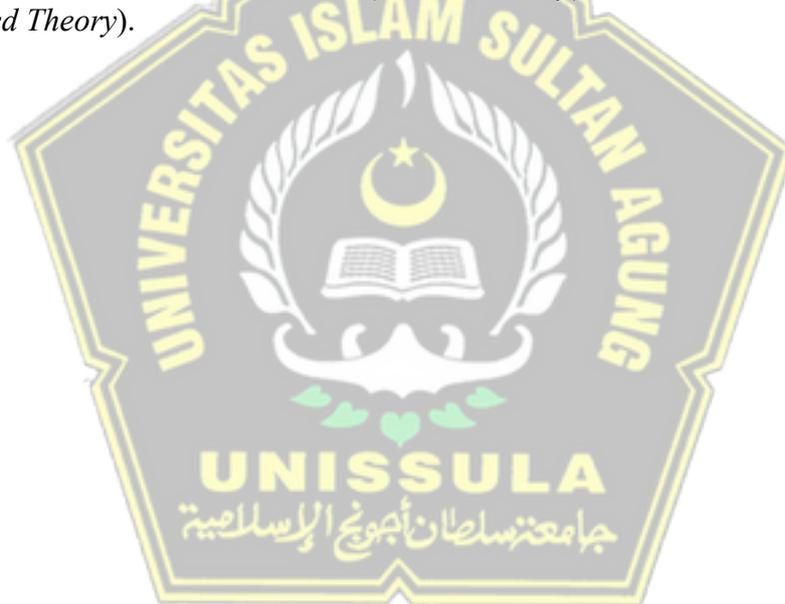
Dari uraian di atas jelas bahwa, birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang. Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste mengabadikan prinsip-prinsip dekonsentrasi administratif dan desentralisasi administrasi sebagai faktor mendasar dari organisasi administrasi publik.

Dalam upaya untuk memastikan terpenuhinya prinsip-prinsip konstitusional ini, Pemerintah telah memulai proses reformasi administrasi publik, dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas Pemerintah Daerah, mempersiapkan pembentukan badan perwakilan Pemerintah Daerah dan memastikan ketentuan yang lebih efisien, layanan publik yang penting di semua bagian wilayah nasional. Dengan pembentukan Otoritas Kota dan reorganisasi dan akuntabilitas yang lebih besar dari Administrasi Kota, Pemerintah memulai proses reorganisasi Administrasi Lokal Negara, mengintegrasikan, di bawah struktur komando administratif tunggal, di setiap distrik administrasi, bagian penting dari jasa. Administrasi Negara, yang akan bertanggung jawab atas kinerja semakin banyak tugas administrasi, definisi, sifat dan bentuk delegasi yang telah dibentuk oleh berbagai Departemen Pemerintah.

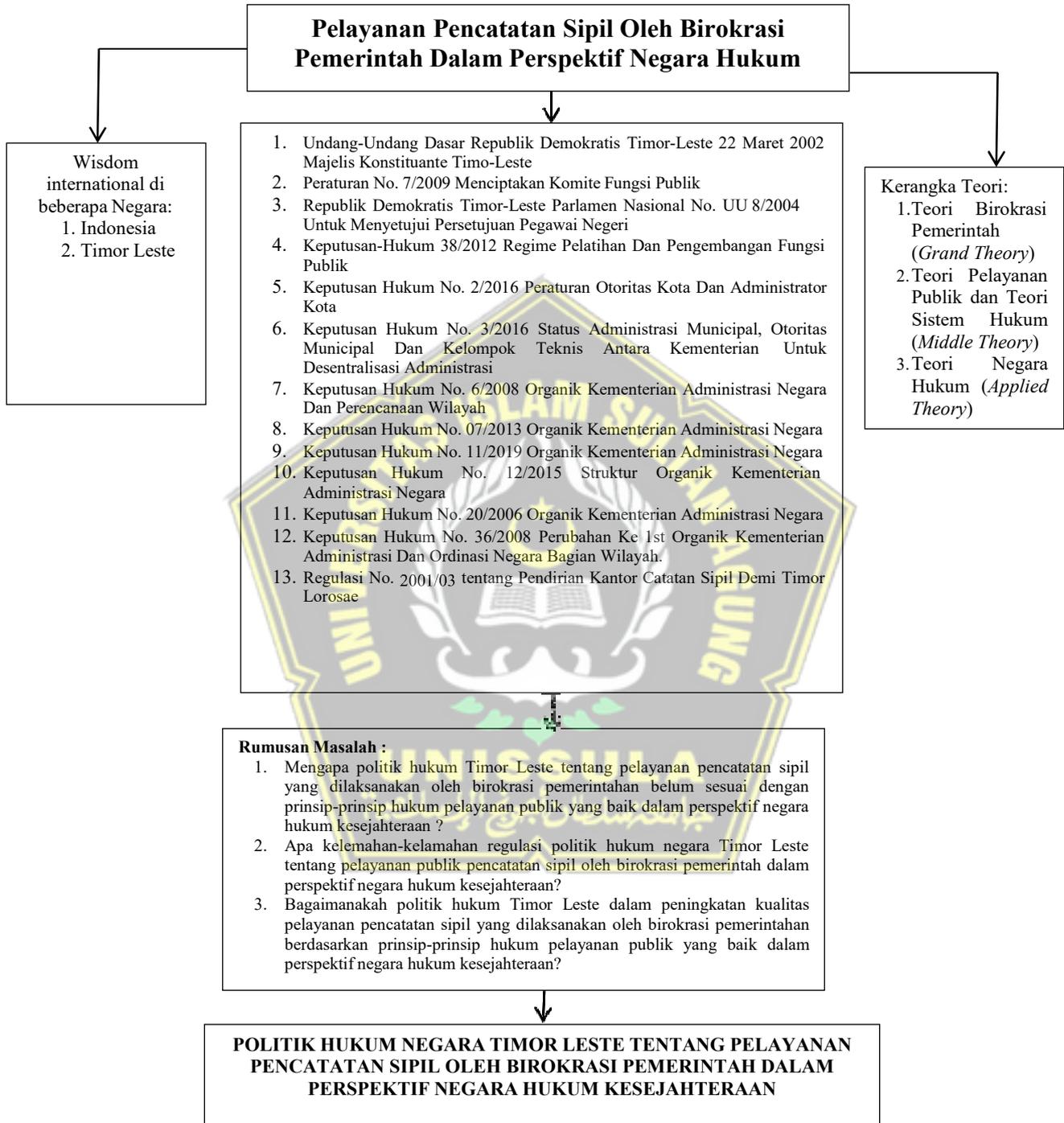
Dari uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam disertasi ini adalah :

1. Mengapa politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan ?
2. Apa kelemahan-kelamahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?
3. Bagaimanakah politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?

Kerangka teori yang digunakan adalah Teori Tentang Negara Hukum Kesejahteraan (*Grand Theory*), Teori Tentang Pelayanan Publik dan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Freidmann (*Middle Theory*), Teori Birokrasi Pemerintah (*Applied Theory*).



Berdasarkan uraian diatas, adapun kerangka pemikiran sebagai berikut:



1. Politik Hukum Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

Dilihat dari ruang lingkup pencatatan sipil kita hanya melihat pencatatan sipil kelahiran, perkawinan, dan kematian. Pencatatan sipil di timor leste merupakan sebuah departemen dibawa pencatatan kenotariatan yang mencakup semua pencatatan. Kalau dijabar kenapa diberi nama *registus e notariado*? *Registu* berarti huruf S menunjukkan jamak pluralisme yang mengandung banyak pencatatan disini bukan hanya pencatatan sipil tapi mencatat semua pendaftaran hak seperti pendaftaran koperasi, urusan asosiasi/NGO, pendaftaran arte marsiais, pendaftaran hak usaha, hanya dibagi ke beberapa bagian.

Kebijakan hukum Timor-Leste untuk meningkatkan kualitas kerja telah dikirim staf untuk mengikuti pelatihan dalam berbagai aspek untuk meningkatkan kapasitas dan pengetahuan mereka dalam rangka memberikan kualitas layanan yang lebih baik kepada warga negara Timor-Leste. Pelatihan memiliki beberapa bidang berdasarkan sifat masing-masing departemen yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri, di luar negeri seperti di bawah master plan yang dituangkan dalam Rencana Aksi Tahunan (*Annual Action Plan*). Bicara tentang hukum pelayanan publik yang dibutuhkan adalah UU Pencatatan Sipil, perlu untuk ditingkatkan karena dapat menjadi dasar hukum untuk berurusan dengan perkawinan sipil dan agama lain.

Penerapan *good governance* pada hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan *penyelenggaraan* negara yang solid, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan menjaga sinergi interaksi yang konstruktif antara ketiga *good governance*. Artinya, penyelenggaraan negara tidak lagi berkonotasi "*one man (stakeholders) show*" atau birokrasi Pemerintah saja, tetapi ketiganya merupakan aktor utama yang harus dilibatkan secara proporsional. Dalam sistem pemerintahan yang baik, sinergi tersebut mengusung prasyarat (*conditio sine quanon*) nilai-nilai dasar atau prinsip yang bersifat universal maupun kondisional. Karakteristik universal meliputi antara lain meliputi supremasi hukum, transparansi, profesionalitas, partisipasi, sensitivitas, dan akuntabilitas. Sedangkan karakteristik kondisional nasional disesuaikan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Perpaduan antara karakteristik tersebut, dalam konteks Indonesia antara lain disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas alas : (1) **Kepastian Hukum** ; (2) **Kepentingan Umum**; (3) **Keterbukaan**; (4) **Proporsionalitas**; (5) **Profesionalitas**; dan (6) **Akuntabilitas**.

Mengapa Politik Hukum Timor Leste Tentang Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan karena di Timor Leste

belum diatur, memiliki Undang-undang tentang pelayanan publik atau asas-asas umum tentang Pemerintahan yang baik. Karena pelayanan publik di Timor Leste tidak cepat dan prosedur tidak jelas. Masalah dalam mengurus surat-surat pada akta kelahiran di Timor Leste banyak terjadi pada institusi tersebut adalah lamanya pembuatan akta karena ada masalah yang dihadapi masyarakat yaitu kehabisan blanko atau kertas untuk menprint akta tidak ada, ada juga kendala lain yaitu banyaknya klien yang antri karena tidak ada aturan yang khusus untuk mengatur klien untuk mengurus akta tersebut. Kendala yang dilihat dari akta kematian yaitu proses pembuatannya sangat lama yang sebenarnya di proses hanya 2 sampai 3 hari malah bias sampai 1 minggu atau bisa sampai 1 bulan hal ini yang membuat masyarakat merasa bahwa untuk mengurus akta sangatlah birokratis.

2. Kelemahan-kelamahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

Teori Efektivitas menyebutkan ukuran daripada efektivitas yang dapat dipergunakan dalam mengukur dimensi efektivitas pelayanan disektor public maupun pelaksanaan sebuah program. Baik program yang dilakukan oleh pemerintah (instansi dan organisasi) maupun yang dilaksanakan oleh *stakeholder* swasta secara mandiri terdiri dari 3 aspek antara lain :

- a. Pencapaian Tujuan yang merupakan segenap upaya yang wajib dilihat sebagai sebuah proses. Pencapaian tujuan sendiri terbagi lagi kedalam beberapa faktor yang dapat diukur yaitu rencana kerja, kurun waktu pelaksanaan program, dan juga pencapaian atau sasaran dari target konkrit beserta evaluasi program kerja.
- b. Integrasi ialah pengukuran atas rasio kemampuan suatu instansi atau organisasi dalam melaksanakan aktivitas dari program kerja atau tujuan yang menjadi mufakat bersama serta melakukan sosialisasi dengan pihak lain. Integrasi memiliki kategori indikator dalam mengukurnya yaitu proses sosialisasi yang dilaksanakan, pemanfaatan sumber daya, ketersediaan sarana dan prasarana kerja pendukung, serta sistem monitoring atau pengawasan dan pengendalian.
- c. Adaptasi merupakan kemampuan suatu instansi atau organisasi untuk beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan lingkungan kerjanya. Adaptasi sendiri terbagi kedalam beberapa aspek antara lain yaitu update atau pembaharuan sumber daya, khususnya peningkatan standar kompetensi yang dimiliki sumber dayamanusia dalam organisasi tersebut.

Berbicara mengenai kelemahan, Timor Leste adalah Negara yang masih sangat mudah, dan baru merdeka 20 tahun jadi otomatis pasti punya kelemahan tetapi kesalahan itu bukan bukan dari pemerintah

Timor Leste tetapi hati nurani masyarakat yang masih sangat kurang. Contohnya: Para pemuda tidak mempunyai perencanaan yang baik sebelum menyerahkan dokumen karena para klien besok mau mengurus sesuatu dan pada hari itu juga mereka baru mendadak mempersiapkan dokumen dan akhirnya sala, jadi kesalahan itu lempar ke siapa? Ketika seorang staf mencoba menjelaskannya, dia mengatakan Timor-Leste terlalu birokratis, sehingga pencatatan sipil siap memberikan layanan jika penting harus memenuhi semua persyaratan yang diatur dalam undang-undang.

3. Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

Kualitas pelayanan kita dalam hal memberi pelayanan kita ada kebijakan melalui beberapa cara:

- a. Kerjasama dengan kementerian Estatal, Pemerintahan local dan para kepala desa dan chefe aldeia mereka bisa membantu mengisi formulir kelahiran baru, para orang tua datang melapor ke suku dan mereka memproses disana dan membawa ke kantor pencatatan sipil lalu pencatatan sipil menerbitkan akte kelahiran. Begitu pun akte kematian, kepala desa bisa membantu masyarakat dengan memberi keterangan kematian dan mencatatkan kematian itu.
- b. Salah satu cara melalui rumah sakit, puskesmas dan rumah sakit para distrik. Setiap bidang kita memberi pelatihan untuk bagaimana mendaftarkan kelahiran bagi anak-anak yang bersaling di Puskesmas atau Rumah sakit. Itu cara untuk mempermudah dan mempercepat pelayanan untuk mendapatkan akte kelahiran

Adapun permasalahan yang terjadi diseputar pelayanan publik di Timor Leste adalah sebagai berikut:

- a. Hati nurani dari klien ini sendiri adalah tidak ada kesabaran
- b. Volume pemberian layanan jauh lebih besar daripada tenaga kerja
- c. Perlu dicatat bahwa layanan di semua bagian di 13 distrik semuanya lengkap berdasarkan misi bahwa mendekati pelayanan kepada masyarakat, tetapi lebih pada kehendak masyarakat untuk menuruti atau tidak. seringkali Mereka ingin dipusatkan di ibu kota Dili dengan alasan bahwa ini adalah sesuatu yang mendesak sehingga berdampak negatif pada bagian dari layanan yang diberikan.
- d. Masalah lain yang dihadapi bagian di sisi lain, memiliki kegagalan teknis yang sama dibagian paspor, tiba-tiba mesinnya rusak atau kegagalan sistem, karena volume layanan terlalu tinggi, tidak mungkin untuk menetralsir sistem yang terlalu panas sehingga terjadi kerusakan, berarti bukan karena terlalu birokratis tetapi kegagalan teknis yang tidak diperkirakan terjadi.

- e. penyediaan material perkantoran yang lambat sehingga berdampak negatif pada sisi pelayanan

Tabel. 1

Rekonstruksi Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

No	SEBELUM REKONSTRUKSI	KELEMAHAN-KELEMAHAN	SETELAH REKONSTRUKSI
1	<p>Substansi (hukum): bahwa di Timor Leste ada Undang-Undang <i>dekretu lei</i> tentang peraturan pemerintah tentang pelayanan no 32/2008 tentang prosedur administrasi. Dengan persetujuan Prosedur Administratif, Pemerintah bermaksud untuk mendisiplinkan organisasi dan fungsi Administrasi Publik, merasionalisasi kegiatan layanan, serta mengatur pembentukan kehendak Administrasi, dengan menghormati hak dan kepentingan yang sah dari mereka yang dikelola; Aturan yang terkandung dalam undang-undang keputusan ini memungkinkan partisipasi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembentukan keputusan yang secara langsung menyangkut mereka dan menjamin mereka informasi yang berguna dan tepat waktu, menghindari birokratisasi dan</p>	<p>Substansi (hukum): belum ada pengaturan khusus di dalam melalui undang-undang hanya peraturan pemerintah.</p>	<p>Subtansi (hukum) Peran birokrasi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. Melalui strategi kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan, menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil.</p>

	<p>mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan ini, transparansi tindakan administratif dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara terjaga.</p>		
2	<p>Struktur (Lembaga): Aparatur pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kurang memiliki keahlian profesional yang memadai. Dengan keterbatasan pegawai dari sisi jumlah, maupun keterbatasan dari sisi kemampuan (pendidikan dan keterampilan) paratur yang terbatas maka akan menjadi sulit untuk mencapai tujuan/target yang telah ditetapkan. Namun motivasi yang cukup tinggi dapat menjadi pendukung terhadap</p>	<p>Struktur (Lembaga):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pencatatan sipil belum menerapkan asas-asas hukum yang baik, 2. keterbatasan Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten yang berdampak pada proses pelayanan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran menjadi terhambat. 3. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh organisasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik jika didukung sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan, wawasan intelektual, kedisiplinan, dan keterampilan yang tinggi. 4. Kemampuan Pegawai yang ada dalam Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih perlu ditingkatkan, dilihat dari kemampuan dalam pengetahuan dan penguasaan 	<p>Struktur (Lembaga): Setiap organisasi yang ingin meningkatkan produktivitas kinerjanya harus memperhatikan pengembangan pengetahuan dan wawasan pegawainya melalui pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan secara periodik dan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi. Pendidikan dan pelatihan yang dimaksud tentu bertujuan untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan agar lebih mampu bekerja dengan efektif dan efisien.</p>

		dalam bidang komputer masih terbatas.	
3	<p>Kultur (Budaya): Inovasi data online terintegrasi secara nasional berimplikasi pada tidak memungkinkan lagi data itu ganda. Penerbitan dokumen kependudukan yang dibuat di Timor Leste tidak dapat lagi dibuat di daerah yang lain. Jadi memudahkan untuk data akurat dalam memverifikasi datanya.</p>	<p>Kultur (Budaya) 1. pelayanan belum berbasis IT, 2. lebih suka kolektif dari pada mandiri.</p>	<p>Kultur (Budaya) Penerapan sistem informasi administrasi kependudukan, diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, serta penyelenggaraan pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu.</p>

Adapun saran yang dapat penulis berikan untuk mengatasi permasalahan diatas antara lain :

1. Perlu ditumbuh-kembangkan kesadaran untuk menciptakan pelayanan publik yang baik di kalangan birokrasi pemerintah yang ada, serta disosialisasikan terus menerus kepada berbagai pihak tersebut agar kesadaran para pihak tersebut terhadap pelayanan publik yang baik menjadi termotivasi dengan baik dan berfikir secara komprehensif.
2. Pemerintah perlu mendesain program penciptaan pelayanan publik yang baik secara komprehensif dan berkesinambungan dengan melibatkan secara aktif berbagai komponen masyarakat yang ada untuk kemanfaatan optimal dari program tersebut.
3. Dalam rangka pelayanan publik yang baik, Pemerintah selaku penanggungjawab utama pelayanan publik yang baik, perlu menindaklanjuti kompedium pelayanan publik yang baik ini dengan menindaklanjutinya ke berbagai sektor pemerintahan dan seluruh stakeholder yang ada.

SUMMARY OF DISERTATION

Timor Leste's law is based on Indonesian law, namely the Mixed Law System, as determined by the United Nations. While the law was originally published only in English, the government began to enforce the law entirely in Portuguese in 2002. For this reason, the law of the *Constituição República Democrática de Timor Leste (C-RDTL)* is now written in English, Portuguese and Indonesian. Timor Leste law was enacted by the National Parliament which was established in 2002. One of the most important events in Timor Leste's legal history was the establishment of the Special Panels of the Dili District Court, which tried to deal with crimes such as murder, rape and torture that occurred in 1999. The Panel it worked from 2000 to 2006.

The history of legal developments in Timor Leste is also inseparable from the application of laws from the successor or colonial countries, where the state of Timor Leste is in a transitional period under the UNTAET administrative government, still recognizes all enforcement of laws inherited from the colonial state as in UNTAET Regulation No. . 25/1999 explains that laws that have been in force will still apply as long as they do not conflict with the constitution and the principles of standard international law, as well as in the *Constituição República Democrática de Timor Leste (C-RDTL)*, Article (165) stating that “Laws that have been in force in Timor Leste is still valid before any changes and does not conflict with the Constitution of Timor Leste and the basic principles that have been established.” Thus, these matters become the fundamental basis for the enforcement and recognition of the laws of the colonial state (Continental European law system/Civil Law).), is still being implemented even though in a different constitutional law system, where the Government of Timor Leste adheres to a semi-presidential government system which experiences a middle way of Parliamentary and Presidential (Koasi) whereas when compared to the Indonesian government which adheres to a presidential system of government.

Since independence from Indonesia in 1999, Timor-Leste has established its own system of government. Carrying the name of the country *República Democrática de Timor Leste (RDTL)*, the form of the Republic of Indonesia by prioritizing democracy was also chosen by Timor Leste as a way of state. The head of government is held by the Prime Minister of Timor Leste, while the head of state is the President. The system of government is semi-presidential. Timor Leste has a multi-party system, executive power is held by the President and the Government. While the legislative power is held by the government and the National Parliament. There is a judicial commission which is an independent executive. Timor-Leste's constitution is similar to that of Portugal's, although the president is less powerful than during the Portuguese era.

In modern state life, the bureaucracy is increasingly becoming a central tool to meet the interests of society. In the twenty-first century, bureaucracy has become so important, and society will only get satisfactory public services if it is administered through a modern bureaucracy. Therefore, there are at least three reasons the presence of the bureaucracy is felt to be increasingly needed, namely:

First, political pluralism. The differentiation of the pattern of people's lives resulted in the formation of political pluralism that had never happened in the previous era. To answer the diverse aspirations of the people, the government must carry out a very broad departmentalization, and that can only be done through the bureaucracy. Second, the process of concentration. This happens because there are so many financial tasks that must be carried out by bureaucrats so that inevitably they must be able to maintain bureaucratic steps with a definite system of accountability. Third, technological complexity. It also requires the creation of rational patterns that have become the hallmark of bureaucracy. In addition, what needs to be noted is that bureaucratic rationality should be responsive to the will of the people, not just prioritizing rigid rationality. In addition, Etzioni said that:

Bureaucracy is considered as the most effective tool in implementing any government policy. In countries that are developing the already important role of the bureaucracy, it becomes even more important with the bureaucracy carrying out other functions outside of policy implementation, such as being an articulator and aggregator of interests, becoming a source of information about public issues and political events, thus influencing the process of drafting government policies, carry out political socialization, become political stabilizers, become development controllers, provide services, and so on.

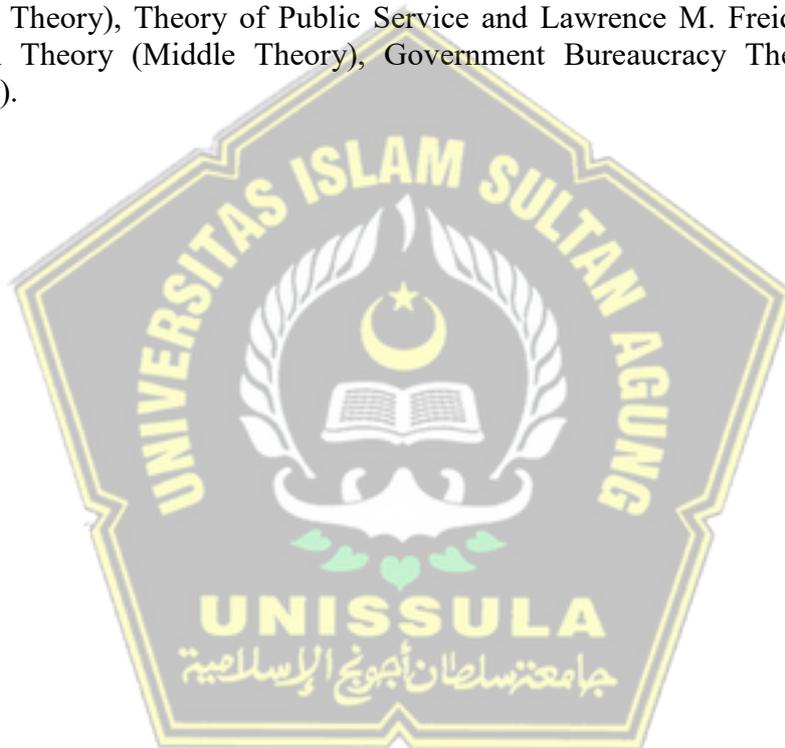
From the description above, it is clear that bureaucrats as executor of state administrators and public servants must be able to fulfill the wishes and needs of the community so that order and justice in society can be achieved. In addition, bureaucrats are also required to be able to create a new climate and working procedures for their officers in order to overcome challenges in the future. The Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste enshrines the principles of administrative deconcentration and administrative decentralization as fundamental factors of the organization of public administration.

In an effort to ensure compliance with these constitutional principles, the Government has initiated a process of public administration reform, with the aim of increasing the efficiency and effectiveness of Local Governments, preparing for the establishment of representative bodies of Local Governments and ensuring the provision of more efficient, essential public services in all parts of the national territory. . With the establishment of the Municipal Authority and the reorganization and greater accountability of the Municipal Administration, the Government began the process of reorganizing the Local State Administration, integrating, under a single administrative command structure, in each administrative district, a significant part of the services. State Administration, which will be responsible for the performance of a growing number of administrative tasks, the definition, nature and form of delegation that has been established by various Government Departments.

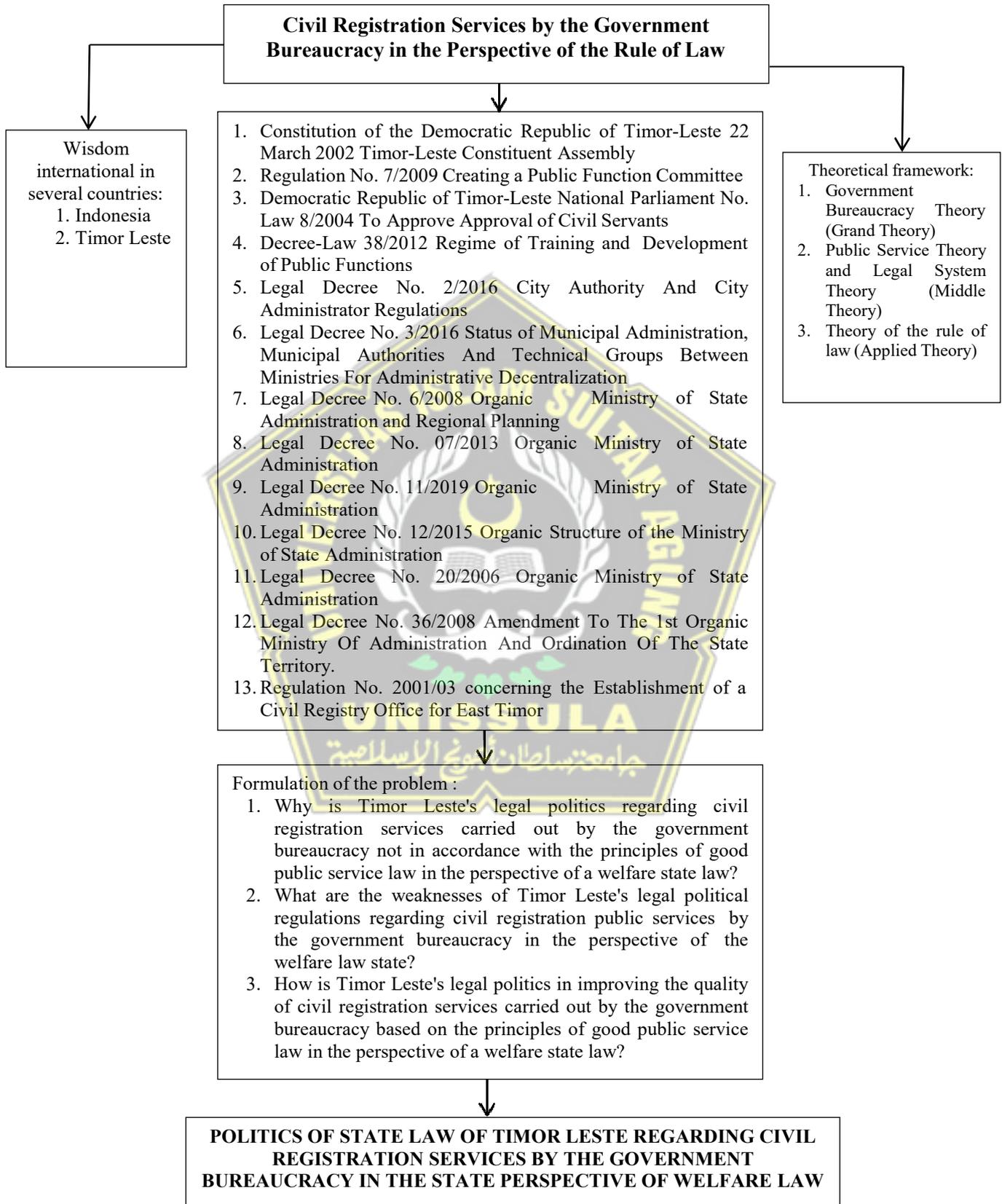
From the description above, the problems in this dissertation are:

1. Why is Timor Leste's legal politics regarding civil registration services carried out by the government bureaucracy not in accordance with the principles of good public service law in the perspective of a welfare state law?
2. What are the weaknesses of Timor Leste's legal politics regulations regarding civil registration public services by the government bureaucracy in the perspective of the welfare law state?
3. How is the legal politics of Timor Leste in improving the quality of civil registration services carried out by the government bureaucracy based on the principles of good public service law in the perspective of a welfare state law?

The theoretical framework used is the Theory of the Welfare State Law (Grand Theory), Theory of Public Service and Lawrence M. Freidmann's Legal System Theory (Middle Theory), Government Bureaucracy Theory (Applied Theory).



Based on the description above, the framework of thought is as follows:



1. Timor Leste's legal politics regarding civil registration services carried out by the government bureaucracy are not in accordance with the legal principles of good public services in the perspective of the welfare state law

Viewed from the scope of civil registration we only see the civil registration of births, marriages, and deaths. Civil registration in Timor Leste is a department under notarial registration which includes all records. If it is explained why is it called *rejistus e notariado*? *Rejistu* means the letter S indicates pluralism of pluralism which contains many records here, not only civil registration but recording all registrations of rights such as registration of cooperatives, association/NGO affairs, registration of *arte marsiais*, registration of business rights, only divided into several parts.

Timor-Leste's legal policy to improve the quality of work has sent staff to attend training in various aspects to increase their capacity and knowledge in order to provide a better quality of service to the citizens of Timor-Leste. The training has several fields based on the nature of each department working both domestically and abroad, as under the master plan as outlined in the Annual Action Plan. Talking about public service law, what is needed is the Civil Registration Law, it needs to be improved because it can be the legal basis for dealing with civil marriages and other religions

The application of good governance is essentially intended to realize a solid, responsible, efficient and effective state administration, by maintaining a synergy of constructive interactions between the three good governances. This means that the administration of the state no longer connotes a "one man (stakeholders) show" or just the government bureaucracy, but the three are the main actors who must be involved proportionally. In a good governance system, this synergy carries the prerequisites (*conditio sine quanon*) of basic values or principles that are universal or conditional. Universal characteristics include, among others, the rule of law, transparency, professionalism, participation, sensitivity, and accountability. Meanwhile, the national conditional characteristics are adjusted to the culture of the people in a country. The combination of these characteristics, in the Indonesian context, is referred to as, among others, the principles of state administration, which consist of the following: (1) Legal Certainty; (2) Public Interest; (3) Openness; (4) Proportionality; (5) Professionalism; and (6) Accountability.

Why is Timor Leste's legal politics regarding civil registration carried out by the government bureaucracy not in accordance with the legal principles of good public service in the perspective of the welfare state law because in Timor Leste it has not been regulated, has a law on public services or general principles of governance the good one. Because public services in Timor Leste are not fast and procedures are not clear. The problem with taking care of the letters on birth certificates in Timor Leste that many of these institutions take place is the length of

time in making the certificates because there are problems faced by the community, namely running out of blanks or paper to print the certificates, there are also other obstacles, namely the number of clients who queue because there are none. special rules to regulate the client to take care of the deed. The obstacle seen from the death certificate is that the process of making it is very long, which is actually only processed for 2 to 3 days, it can even take up to 1 week or it can take up to 1 month.

2. Weaknesses of Timor Leste's Political Law Regulation on Civil Registration Public Service by the Government Bureaucracy in the perspective of a welfare state law.

Effectiveness Theory mentions a measure of effectiveness that can be used in measuring the dimensions of service effectiveness in the public sector and the implementation of a program. Both programs carried out by the government (agencies and organizations) and those carried out by private stakeholders independently consist of 3 aspects, including:

- a. Achievement of Goals which are all efforts that must be seen as a process. The achievement of the goals itself is divided into several factors that can be measured, namely the work plan, the period of program implementation, and also the achievement or targets of concrete targets and evaluation of work programs.
- b. Integration is a measurement of the ratio of the ability of an agency or organization to carry out activities from work programs or goals that are mutually agreed upon and to socialize with other parties. Integration has indicator categories in measuring it, namely the socialization process carried out, utilization of resources, availability of supporting work facilities and infrastructure, as well as monitoring or supervision and control systems.
- c. Adaptation is the ability of an agency or organization to adapt or adjust to its work environment. Adaptation itself is divided into several aspects, including updating or renewing resources, especially increasing competency standards possessed by human resources in the organization.

Speaking of weaknesses, Timor Leste is a country that is still very easy, and has only been independent for 20 years, so it automatically has weaknesses but the fault is not from the Timor Leste government but the people's conscience which is still very lacking. For example: The youths don't have a good plan before submitting the documents because the clients tomorrow want to take care of something and on the same day they just suddenly prepare the documents and they finally fail, so who is the blame for? When a staff member tried to explain to him, he said Timor-Leste was too bureaucratic, so the civil registry was ready to provide services if necessary to meet all the requirements set out in the law.

3. Timor Leste's Legal Politics in Improving the Quality of Civil Registration Services Implemented by the Government Bureaucracy Based on the Legal Principles of Good Public Service in the Perspective of the State of Welfare Law

The quality of our services in terms of providing our services has a policy in several ways:

- a. Cooperation with the Ministry of Estates, local government and village heads and chefe aldeia they can help fill out new birth forms, parents come to report to the tribe and they process it there and take it to the civil registration office and the civil registry issues birth certificates. Likewise with a death certificate, the village head can help the community by providing a death certificate and registering the death.
- b. One way is through hospitals, health centers and district hospitals. Each of our fields provides training on how to register births for children who are pregnant at the health center or hospital. That's a way to make it easier and faster to get a birth certificate

The problems that occur around public services in Timor Leste are as follows:

- a. The conscience of this client himself is no patience
- b. The volume of service delivery is much greater than the workforce
- c. It should be noted that the services in all sections in the 13 districts are all complete based on the mission that approaches service to the community, but rather on the will of the community to comply or not. Often they want to be centered in the capital city of Dili on the grounds that this is something urgent that will have a negative impact on the part of the service provided.
- d. Another problem faced by the department on the other hand, had the same technical failure in the passport section, suddenly the engine broke down or the system failed, because the service volume was too high, it was impossible to neutralize the overheating system resulting in a breakdown, meaning not because it was too bureaucratic but unexpected technical failure.
- e. slow supply of office materials so that it has a negative impact on the service side

Table. 1
Reconstruction of Timor Leste's Legal Politics in Improving the Quality of Civil Registration Services Implemented by the Government Bureaucracy Based on the Legal Principles of Good Public Service in the Perspective of the Welfare State Law

No	BEFORE RECONSTRUCTION	WEAKNESSES	AFTER RECONSTRUCTION
1	<p>Substance (law): that in Timor Leste there is a law dekretu lei on government regulation on services no 32/2008 on administrative procedures. With the approval of the Administrative Procedure, the Government intends to discipline the organization and functions of the Public Administration, rationalize the activities of the service, as well as regulate the formation of the will of the Administration, respecting the legitimate rights and interests of those administered; The rules contained in this decision law allow the participation of interested parties in the formation of decisions that directly concern them and guarantee them useful and timely information, avoid bureaucratization and bring public services closer to the community. With this,</p>	<p>Substance (law): there are no special arrangements in through the law only government regulations.</p>	<p>Substance (law) The role of bureaucracy government to improve the quality of population services and civil registration is carried out through a policy strategy to improve the quality of population and civil registration services, as well as the implementation of population administration information system. Through a policy strategy that carried out by the government in the form of legislation, shows the government's efforts to make improvements in population and civil registration.</p>

	the transparency of administrative actions and respect for the rights of citizens is maintained.		
2	<p>Structure (Institution): Service apparatus of the Population Service and the Civil Registry lacks adequate professional expertise. With limited staff in terms of number, as well as limitations in terms of ability (education and skills) of the officers limited it will be difficult to achieve the goals/targets that have been set.</p>	<p>Structure (Institution):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. civil registration has not applied good legal principles, 2. Inadequate human resources, both at the sub-district and district levels, which have an impact on the service process for ID cards, family cards and birth certificates. 3. The provision of services to the community by public service organizations can run well if supported by human resources who have the ability, intellectual insight, discipline, and high skills. <p>The ability of existing employees in the Department of Population and Civil Registration still needs to be improved, seen from the ability in knowledge and mastery in the field of computers is still limited.</p>	<p>Structure (Institution): Any organization that wants to increase its performance productivity must pay attention to the development of knowledge and insight of its employees through education and training that is carried out periodically and adapted to the needs of the organization. The education and training in question is certainly aimed at to provide knowledge and skills to be able to work effectively and efficiently.</p>
3	<p>Culture : Nationally integrated online data innovation implies that it is no longer possible to duplicate data. Issuance of residence documents</p>	<p>Culture :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. services are not yet based on IT, 2. prefer collective to independent. 	<p>Culture : System implementation administrative information population, is directed at the realization of improving the quality</p>

	<p>made in Timor Leste can no longer be made in other areas. So it makes it easier for accurate data in verify the data.</p>		<p>of population registration and civil registration services, providing data for development planning and governance, as well as implementing a systematic exchange of data for the purpose of verifying individual data.</p>
--	--	--	--

The suggestions that the author can give to overcome the above problems include:

1. It is necessary to develop awareness to create good public services in the existing government bureaucracy, and to be continuously socialized to these various parties so that the awareness of these parties towards good public services becomes well motivated and thinks comprehensively.
2. The government needs to design a program for creating good public services in a comprehensive and sustainable manner by actively involving various components of the existing community for optimal benefit from the program.
1. In the context of good public services, the Government as the main person in charge of good public services, needs to follow up on this compedium of good public services by following up on various government sectors and all existing stakeholders.

UNISSULA
 جامعته سلطان أبجوج الإسلامية

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat, taufik, hidayah dan inayah-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul **"POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN"** telah dapat diselesaikan di sela-sela kepenatan rutinitas dalam beraktifitas sehari-hari. Disertasi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril berupa bimbingan dan arahan sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada Promotor **Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE, Akt, M.Hum, Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH.,M.Hum** selaku Co-Promotor 1, **Dr. Hj. Sri Kusriyah, SH.,M.Hum** selaku Co-Promotor 2, yang telah membimbing serta memberikan arahan, masukan, kritik dan saran kepada penulis.

Atas selesainya penulisan Disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan rasa puas yang tak terhingga dari diri penulis, pada kesempatan ini penulis haturkan dalam bentuk ucapan terimakasih yang tak terhingga nilainya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, **Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE, Akt, M.Hum.**, beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan bantuan berupa kesempatan / waktu, sarana dan prasarana

kepada penulis untuk menimba ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. **Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta staf pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Beliau adalah Sosok Bapak, sosok lelaki yang tenang dan patut menjadi suri Tauladan bagi kita semua khususnya saya sendiri secara pribadi.
3. **Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum**, selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Beliau adalah sosok Ibu yang penuh sinar dan menyinari kita semua dalam menempuh pendidikan di Program Doktor Fakultas Hukum Unissula, sikap dan kepribadiannya membuat kita semua patuh termasuk saya. Saya pribadi memanggil Bunda karena sosoknya yang keibuan dalam memberikan pengarahan dan dukungan kepada kita semua.
4. **Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE, Akt, M.Hum**, selaku Promotor yang selalu mendukung dan memberi semangat bagi penulis. Beliau adalah Sosok Promotor yang jeli dan kritis dalam mengarahkan penulis dengan Bolpoint tinta merahnya hampir disetiap halaman hampir disetiap alenia terdapat coretan tinta merah, melihat coretannya saja jantung berdetak kencang, kepala menjadi pening, namun berkat tinta merah beliau penulis menyadari justru

dorongan bagi penulis agar penulisan Disertasi ini menjadi mendekati Sempurna.

5. **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH.,M.Hum**, selaku Co. Promotor 1 yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Beliau adalah Sosok Dosen dan seorang ibu yang Adem dalam situasi dan kondisi apapun sesibuk apapun beliau masih memberikan kesempatan kepada penulis untuk konsultasi beliau selalu mengedepankan kasih sayang, tenang dan sangat dalam, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dengan mendekati sempurna.
6. **Dr. Hj. Sri Kusriyah, SH.,M.Hum**, selaku Co. Promotor 2 yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Beliau adalah Sosok Dosen dan seorang ibu yang Adem dalam situasi dan kondisi apapun sesibuk apapun beliau masih memberikan kesempatan kepada penulis untuk konsultasi beliau selalu mengedepankan kasih sayang, tenang dan sangat dalam, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dengan mendekati sempurna.
7., selaku penguji, yang selama ini dengan keramahan dan dengan hati yang tulus memberikan saran dan masukan dan beliaulah yang mengantarkan penulis sehingga masuk dan menyelesaikan pendidikan S.3 Program Doktor Ilmu Hukum Unissula, Beliau adalah Sosok Dosen dan

seorang ibu yang membuat hati dan perasaan anak anaknya dalam situasi dan kondisi apapun sesibuk apapun beliau masih memberikan kesempatan kepada penulis untuk menghadap dan sharing beliau mengedepankan kasih sayang, tenang dan sangat dalam , sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dengan mendekati sempurna.

8. Penulis sayangi, Kedua orang tuaku Bapak (Alm.) dan Ibunda tercinta Filomena da Cruz orang tua kami walau telah tiada namun wejangan wejangannya selalu kami ingat sehingga memberikan motivasi tersendiri bagi kami untuk menyelesaikan studi S.3 Program Doktor Ilmu Hukum ini.
9. Suami penulis Suamiku tercinta Isac Newton Marques da Silva dan Anak-anakku tersayang Bahkita Newton Cruz da Silva, Michael Newton Cruz da Silva dan Paulus Newton Cruz da Silva tercinta yang telah merelakan waktu yang telah banyak tersita demi menyelesaikan studi ini, sehingga penulis termotivasi untuk menyelesaikannya.
10. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
11. Teman-teman seprofesi, teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Penulis sadar bahwa Disertasi ini adalah masih jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca yang budiman, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, maupun pemerhati persoalan hukum serta pihak lain sangat penulis harapkan, semoga hasil penulisan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan implementasi hukum yang masih berkembang luas di Timor Leste pada saat sekarang ini.

Semarang, 2022

Penulis,

CAROLINA DA CRUZ
NIM : PDIH 10301900021



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN	iii
ABSTRAK.....	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
RINGKASAN DISERTASI.....	vi
<i>SUMMARY OF DISERTATION</i>	xvi
KATA PENGANTAR	xxvi
DAFTAR ISI.....	xxxii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	18
E. Kerangka Konseptual.....	19
F. Kerangka Teoritis.....	21
1. Teori Tentang Negara Hukum Kesejahteraan (<i>Grand Theory</i>).....	21
2. Teori Tentang Pelayanan Publik dan Teori Sistem Hukum (<i>Middle Theory</i>)	25
3. Teori Birokrasi Pemerintah (<i>Applied Theory</i>).....	36
G. Kerangka Pemikiran.....	55

H. Metode Penelitian	58
1. Paradigma Penelitian.....	58
2. Metode Pendekatan	59
3. Jenis Penelitian.....	61
4. Jenis dan Sumber Data	62
5. Teknik Pengumpulan Data	64
6. Metode Pengolahan dan Analisis Data.....	66
I. Orisinalitas Penelitian	66
J. Sistematika Penelitian.....	70
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	72
A. Politik Hukum.....	72
B. Pelayanan Publik.....	81
C. Kualitas Pelayanan Publik	89
D. Pencatatan Sipil.....	97
E. Birokrasi Pemerintah	99
F. Negara Hukum Kesejahteraan.....	102
BAB III POLITIK HUKUM TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PENCATATAN SIPIL YANG DILAKSANAKAN OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN BELUM SESUAI DENGAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN.....	105
A. Regulasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Timor Leste.....	105

B. Birokrasi Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	114
C. Kualitas pelayanan publik di Departemen Pencatatan Sipil di Timor Leste.....	117
D. Efektivitas Implementasi Pelayanan Publik Di Timor Leste	120
E. Politik Hukum Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan.....	139
 BAB IV KELEMAHAN-KELAMAHAN REGULASI POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PUBLIK PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN.....	
A. Regulasi Pelayanan Publik Berdasarkan Teori Negara Hukum Kesejahteraan.....	150
B. Eksistensi Birokrasi Timor Leste berdasarkan teori Birokrasi Pemerintahan	163
C. Regulasi Pelayanan Publik berdasarkan teori Pelayanan Publik	169
D. Kelemahan-kelamahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.	174
 BAB V POLITIK HUKUM TIMOR LESTE DALAM PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PENCATATAN SIPIL YANG	

DILAKSANAKAN OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN.....	179
A. Politik Hukum di berbagai Negara.....	179
1. Negara Indonesia.....	179
2. Timor Leste	183
3. Perbandingan Undang-Undang Pelayanan Publik di Indonesia dan Timor Leste	198
4. Perbandingan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di Indonesia dan Timor Leste.....	202
B. Upaya Membangkitkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik.....	203
C. Pengembangan Sumber Daya Manusia Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Publik Untuk Hak Asasi Manusia Dan Keadilan Timor Leste.....	205
D. Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan.....	206
 BAB VI PENUTUP	 214
A. Kesimpulan	214
B. Saran	216

C. Implikasi Kajian Disertasi	217
DAFTAR PUSTAKA	218



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pembangunan reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka meningkatkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan merupakan bagian terpenting dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan nasional. Kebijakan reformasi birokrasi pada akhirnya diharapkan dapat mencapai peningkatan kualitas pelayanan public yang lebih baik, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, dan peningkatan profesionalisme sumber daya aparatur pemerintah, serta penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

Politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerjasama. Andrew Heywood Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus: Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijaksanaan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya. Satjipto Rahardjo: Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara – cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus: Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria

untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya. L. J. Van Apeldorn: Politik hukum sebagai politik perundang – undangan. Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang – undangan. (pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto: Politik Hukum sebagai kegiatan – kegiatan memilih nilai- nilai dan menerapkan nilai – nilai. Moh. Mahfud MD.: Politik Hukum (dikaitkan di Indonesia) adalah sebagai berikut :

1. Bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antara berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan.
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan Bellefroid dalam bukunya *Inleiding Tot de Fechts Weten Schap in Nederland* Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu.

Hukum Timor Leste didasarkan pada hukum Indonesia yaitu Sistem Hukum Campuran (*Mixed Law System*) , seperti yang ditentukan oleh PBB. Sementara hukum awalnya diterbitkan hanya dalam bahasa Inggris, pemerintah mulai memberlakukan hukum sepenuhnya dalam bahasa Portugis pada tahun 2002. Untuk alasan ini, *hukum Constituição República Demokratica de Timor Leste (C-RDTL)* sekarang ditulis dalam bahasa

Inggris, Portugis, dan Indonesia. Hukum Timor Leste diberlakukan oleh Parlemen Nasional yang didirikan pada tahun 2002. Salah satu peristiwa paling penting dalam sejarah hukum Timor Leste adalah pembentukan Panel Khusus Pengadilan Distrik Dili, yang mencoba untuk menangani kejahatan seperti pembunuhan, pemerkosaan, dan penyiksaan yang terjadi pada tahun 1999. Panel ini bekerja dari tahun 2000 hingga tahun 2006.

Sejarah perkembangan hukum di Timor Leste juga tidak terlepas dari pemberlakuan hukum dari negara suksesor atau negara kolonial, yang mana negara Timor Leste dalam masa peralihan atau transisi di bawah pemerintahan administratif PBB UNTAET, masih tetap mengakui segala pemberlakuan hukum peninggalan negara penjajah seperti dalam Regulasi UNTAET No. 25/1999 menjelaskan bahwa hukum yang pernah berlaku masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip standar hukum Internasional, demikian juga dalam *Constituição Republica Democrática de Timor Leste (C-RDTL, Pasal (165)* menyatakan bahwa “Hukum yang pernah berlaku di Timor Leste masih tetap berlaku sebelum ada perubahan dan tidak bertentangan dengan Konstitusi Timor Leste dan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan” Dengan demikian hal-hal dimaksud menjadi dasar fundamental bahwa pemberlakuan dan di akunya hukum negara kolonial (Sistem hukum Eropa *Continental/Civil Law*), masih tetap di implementasikan meskipun dalam sistem hukum ketatanegaraan berbeda, dimana Pemerintah Timor Leste menganut sistem pemerintahan Semi Presidensial yang mengalami jalan

tengah dari Parلمenter dan Presidensial (Koasi) sedangkan bila dibandingkan dengan pemerintah Indonesia yang menganut sistem pemerintahan Presidensial.

Pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok ataupun instansi tertentu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mempermudah suatu proses dalam mencapai tujuan tertentu, baik dari segi sosial, politik dan ekonomi.¹ Dengan seiring berjalannya waktu pelayanan publik menjadi sangat penting guna memperlancar sitem birokrasi yang ada, mengingat banyaknya kepentingan yang berbeda-beda di masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Pemerintah merupakan organisasi birokrasi dalam pelayanan publik, maka organisasi birokrasi pemerintah merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dalam hal memberikan pelayanan yang terpenting adalah bagaimana proses memberikan bantuan pelayanan kepada masyarakat dalam menyelesaikan permasalahannya. Sebagai abdi masyarakat, sudah jelas tugas utama aparaturn pemerintah yaitu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Pelayanan publik yang dilakukan oleh

¹ Mulyadi Deddy, 2015, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Alfabeta, Bandung, hlm. 189

pemerintah dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, memperkuat kemakmuran ekonomi, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam serta mendapat kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan administrasi publik. Berdasarkan dari peraturan yang ada pada penerapan dalam meningkatkan mutu pelayanan, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi adalah sebuah bentuk pemindahan tanggungjawab dan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.²

Pelayanan publik telah menjadi isu kebijakan yang strategis, karena penyelenggaraan pelayanan publik selama ini belum memiliki dampak yang luas terhadap perubahan aspek-aspek kehidupan masyarakat. Karena sebelum era reformasi, birokrasi pemerintah sangat mendominasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pemerintah lebih dominan bertindak sebagai aktor dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan sangat terbatas.³

Kondisi sekarang yang didapat di daerah menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian

² Ladzi Safrony, 2012, *Manajemen Dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Aditya Media Publising, Yogyakarta, hlm. 16

³ Abdul Sabaruddin, 2015, *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 1

dalam jangka waktu penyelesaian, biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang kurang transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain. Sehingga menimbulkan citra buruk yang kurang baik terhadap citra pemerintah dimata masyarakatnya sendiri terutama dimata masyarakat awam yang tidak tahu menahu tentang pelayanan publik.⁴

Citra buruk tersebut semakin diperparah dengan isu yang sering muncul ke permukaan, yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan beraneka ragam bentuknya, serta lambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah, Keseluruhan kondisi empirik yang terjadi secara akumulatif telah meruntuhkan konsep birokrasi pemerintah yang memfungsikan birokrasi untuk mengkoordinasikan unsur-unsur dalam proses pemerintahan. Birokrasi, dalam keadaan demikian, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin, dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan pada masyarakat.

Buruknya serta tidak transparannya kinerja birokrasi bisa mendorong masyarakat untuk mencari "jalan pintas" dengan suap atau berkolusi dengan para pejabat dalam rekrutmen pegawai atau untuk memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada gilirannya seringkali mendorong para pejabat untuk mencari kesempatan dalam kesempitan agar mereka dapat menciptakan rente dari pelayanan berikutnya.

⁴ Surjadi, 2012, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 7.

Apabila ditelusuri lebih jauh, menurut Sondang P. Siagian, bersumber pada lima masalah pokok. Pertama, persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti:⁵

1. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
2. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.
3. Tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
4. Manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, seperti: sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif.
5. Akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih.

Kekuasaan yang telah berjalan selama puluhan tahun menyebabkan birokrasi di daerah lamban dalam merespon problem-problem yang terjadi di daerahnya. Penyelesaian masalah sangat ditentukan oleh pemerintah pusat yang mana solusinya sering tidak sesuai dengan kondisi lokal. Masyarakat sering memiliki posisi tawar yang rendah pada saat berhadapan dengan pemerintah dan birokrasinya. Ketiadaan ruang dan kejelasan penanganan keluhan masyarakat turut mendukung terciptanya kondisi tersebut. Ketidaktepatan standar pelayanan menjadi suatu hal yang dianggap wajar dan benar dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Minimnya *drive* atau dorongan dan insentif dari pimpinan daerah untuk bersikap dan bertindak secara efisien dan responsif merupakan hal lain penyebab kegagalan penyelenggaraan layanan publik. Hal ini tidak dapat

⁵ S. P. Siagian, 1996, *Patologi Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 39.

dilepaskan dari sistem anggaran tahunan yang justru memberikan insentif sebagai *spending* ataupun sebagai pengeluaran, sedangkan penghematan dianggap sebagai hal negatif yang menjadi indikator kegagalan.⁶

Sejak merdeka dari Indonesia tahun 1999 lalu, Timor Leste membentuk sistem pemerintahan mereka sendiri. Mengusung nama negara *República Demokrática de Timor Leste (RDTL)*, bentuk Negara Republik dengan mengedepankan demokrasi pun dipilih Timor Leste sebagai cara bernegara. Kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri Timor Leste, sedangkan kepala negara adalah Presiden. Sistem pemerintahannya adalah semi-presidensial. Timor Leste memiliki sistem multi partai, kekuatan eksekutif dipegang Presiden dan Pemerintah. Sementara kekuatan legislatif dipegang oleh pemerintah dan Parlemen Nasional. Ada komisi yudisial yang merupakan pihak eksekutif yang mandiri. Konstitusi Timor Leste mirip dengan Portugal, meskipun presiden kurang kuat daripada zaman Portugis dahulu.

Sampai saat ini negara itu masih menuju membangun administrasinya dan institusi pemerintahan. Unit Intelijen Ekonomi menilai Timor Leste sebagai "demokrasi tidak sempurna" tahun 2019. Kepala negara Timor Leste adalah presiden, yang dipilih secara langsung dengan pemilu untuk jangka waktu 5 tahun, dan yang kekuatan eksekutifnya dibatasi oleh konstitusi. Namun presiden mampu memveto legislatif, tapi aksinya dapat dihentikan oleh parlemen.

⁶ Agus Dwiyanto et al, 2006, *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan & Kebijakan UGM, Yogyakarta, hlm. 1-9.

Setelah pemilu, presiden menunjuk perdana menteri, biasanya dari pemimpin partai mayoritas atau koalisi mayoritas. Sebagai kepala pemerintahan perdana menteri mengepalai kabinet. Saat ini presiden Timor Leste adalah José Ramos-Horta beliau sebagai kandidat independen (tidak dari partai) tetapi beliau didukung oleh partai *Conselho Nacional de Resistência Timorese (CNRT)*. Ia menjabat sejak 20 Mei 2022. Sementara itu perdana menteri Timor Leste adalah José Maria de Vasconcelhos “Taur Matan Ruak” dari *Partidu Libertasaun Popular (PLP)*. Ia menjabat sejak 22 Juni 2018.

Negara Timor Leste merupakan suatu negara yang baru merdeka dalam milenium ini, dimana restorasi kemerdekaannya dinyatakan pada tanggal 20 mei 2002 lewat dewan keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui *United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)*, kemerdekaan ini dilandasi dengan kehancuran total baik pembangunan maupun harta benda masyarakat sehingga sulit untuk membangun dan menata kembali Timor-Leste yang baru sebagai suatu Negara yang merdeka. Pemerintah *República Democrática de Timor-Leste (RDTL)* telah menyusun rencana pembangunan nasional pada tahun 2002 yang lalu. Bidang-bidang yang diperhatikan dalam rencana pembangunan Timor Leste tersebut yakni pendidikan, kesehatan, pertanian, infrastruktur dan bidang-bidang yang lain salah satunya adalah pengembangan sumber daya manusia di Timor-Leste yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No.12/2011, 23 maret tentang FDCH (*Fundo do Desenvolvimento de Capital*

Humano atau Dana Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Dengan tujuan khusus dari dana pengembangan sumber daya manusia yaitu : a) menjamin pembiayaan investasi publik dalam pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia nasional, b) Memastikan keamanan dalam negosiasi dan penandatanganan perjanjian, program proyek tahunan dan, c) Pengembalian dana dari Dana pada akhir tahun keuangan dalam rangka untuk menjamin kelangsungan program dan proyek, d) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas melalui peningkatan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan program dan proyek-proyek setiap tahun. Berdasarkan tujuan diatas untuk mewujudkan dan mempertahankan nilai-nilai ekonomi suatu usaha tidak terlepas dari peranan Sumber Daya Manusia sebagai pelaku dan pengguna dari nilai ekonomi tersebut.

Betapapun majunya ilmu pengetahuan dan teknologi, canggihnya mesin-mesin, manusia tetap memiliki kedudukan yang paling sentral dan menentukan dalam suatu organisasi baik itu pemerintah maupun swasta. Semua tetap memerlukan intervensi manusia yang mengendalikan sebab tidak akan bermanfaat jika manusianya tidak mendapat perhatian lebih khusus dari faktor-faktor lainnya. Dengan demikian manusia merupakan pusat segalanya bagi suatu organisasi, atau dengan perkataan lain manusia bisa menjadi pusat persoalan organisasi manakala tidak dikembangkan dan tidak ditingkatkan potensi-potensinya. Sebaliknya manusia merupakan pusat segala keberhasilan organisasi jika selaga dayanya tidak dikembangkan secara wajar sehingga dengan sendirinya akan banyak memberikan kontribusi dan

keberhasilan bagi dirinya dan organisasi.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah kebijakan dan praktik menentukan aspek manusia atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, dan memberi penghargaan dan penilaian. Tujuan sumber daya manusia adalah untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang. Sistem manajemen sumber daya manusia dapat menjadi sumber kapabilitas organisasi yang memungkinkan perusahaan atau organisasi dapat belajar dan mempergunakan kesempatan untuk peluang baru.

Manajemen Sumberdaya Manusia (MSDM) memiliki konotasi luas dan umumnya yang dapat berlaku dalam kajian-kajian organisasi publik maupun organisasi bisnis (*private*). Organisasi yang menyebut dengan istilah Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) dan bahkan dalam organisasi publik (birokrasi) ada yang menyebut dengan istilah Pengembangan Sumberdaya Aparatur (PSDA).

Dalam komposisi elemen seperti manusia (*man*) merupakan sumberdaya produksi yang menempati posisi sentral dalam organisasi pembagunan, manusia merupakan modal dasar dalam mengorganisasi pembangunan dan dirinya sendiri.⁷

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya

⁷ Suryono Agus, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Etika dan Standar Profesional Sektor Publik*. UB Press. hlm, 1-2

akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu :⁸ *Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku. Di samping itu Etzioni mengatakan bahwa :⁹

Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar policy implementation seperti menjadi artikulatur dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang public issues and political events, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya.

⁸ Wahyudi Kumorotomo, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 71

⁹ Amitai Etzioni, 1986, *Organisasi-Organisasi Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 35.

Oleh karena keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara. Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.

Berbicara mengenai birokrasi, maka di Indonesia persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah¹⁰ dan seringkali diartikan sebagai officialdom atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.¹¹ Yahya Muhaimim mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah dengan rakyat dalam segi

¹⁰ Miftha Thoha dalam *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.2. Lihat juga Keith Dowding, *The Civil Service*, Routledge Publisher, New York, N.Y, 1995, “*There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and the civil service.*”

¹¹ Miftah Thoha, 2003, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2.

pelaksanaan kepentingan masing-masing.¹² Pandangan yang sama juga diungkapkan M.Mas'ud Said bahwa, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.¹³

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Oleh karena fungsinya sebagai alat penyelenggara pemerintahan, keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa atau kelurahan yang ada dalam suatu negara atau daerah. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, tentu saja birokrasi menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh. Dengan demikian, semua sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi menjadikan birokrasi sebagai institusi atau lembaga yang dominan dan dibutuhkan oleh semua pihak, bahkan hampir tidak mungkin ada satu orang pun atau kelompok yang hidup di negara modern yang tidak bergantung pada birokrasi.

Selanjutnya dinyatakan Ryass Rasyid bahwa, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yaitu :¹⁴

¹²*Ibid.*

¹³ M.Mas'ud Said dalam Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, 2004, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta, hlm. 55.

¹⁴*Ibid*, hlm. 12.

1. Memberikan pelayanan umum (*public service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Dari uraian di atas jelas bahwa, birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang.

Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste mengabadikan prinsip-prinsip dekonsentrasi administratif dan desentralisasi administrasi sebagai faktor mendasar dari organisasi administrasi publik.

Dalam upaya untuk memastikan terpenuhinya prinsip-prinsip konstitusional ini, Pemerintah telah memulai proses reformasi administrasi publik, dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas Pemerintah

Daerah, mempersiapkan pembentukan badan perwakilan Pemerintah Daerah dan memastikan ketentuan yang lebih efisien, layanan publik yang penting di semua bagian wilayah nasional. Dengan pembentukan Otoritas Kota dan reorganisasi dan akuntabilitas yang lebih besar dari Administrasi Kota, Pemerintah memulai proses reorganisasi Administrasi Lokal Negara, mengintegrasikan, di bawah struktur komando administratif tunggal, di setiap distrik administrasi, bagian penting dari jasa. Administrasi Negara, yang akan bertanggung jawab atas kinerja semakin banyak tugas administrasi, definisi, sifat dan bentuk delegasi yang telah dibentuk oleh berbagai Departemen Pemerintah.

Peningkatan tanggung jawab administrasi layanan periferan negara bagian yang besar, bersama dengan kapasitas mereka untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi anggaran mereka, akan memerlukan tingkat kesiapsiagaan, akuntabilitas, dari para pemimpin lokal Walikota dari Otoritas Municipal dan Pemerintah Kota Administrator. Kekakuan dan urgensi, yang tidak bisa tidak pantas mendapatkan remunerasi dan status profesional mereka sendiri, sesuai dengan tanggung jawab tinggi yang akan mereka tanggung.

Melalui undang-undang ini, Pemerintah membuat undang-undang sendiri dan cocok untuk melaksanakan tugas-tugas Presiden Otoritas Kota dan Administrator Kota, menyadari bahwa dengan penghargaan dan pengakuan atas keunikan dari pelaksanaan fungsi masing-masing, itu akan bergerak lebih cepat ke Pemerintah Daerah yang lebih berkualitas, efisien,

dan efektif, menyediakan barang dan jasa publik yang mampu mendorong proses pembangunan daerah. Oleh karena itu penulis bermaksud untuk melakukan suatu penelitian disertasi dengan judul **POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN.**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam disertasi ini adalah :

4. Mengapa politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan ?
5. Apa kelemahan-kelemahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?
6. Bagaimanakah politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan-kelamahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, mengembangkan gagasan teori baru khususnya pengembangan studi birokrasi pemerintahan dalam perspektif negara hukum kesejahteraan untuk mewujudkan birokrasi yang berwatak *responsive*, *competent*, dan *accountable*. Melalui penelitian ini diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai konsep birokrasi pemerintahan dalam pelayanan pencatatan sipil berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis kepada para aparatur negara dalam pelayanan pencatatan sipil agar dapat merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang inovatif berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik, sehingga jati dirinya sebagai kelembagaan publik dapat menampilkan kinerja dalam profil yang ideal di masa yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual

1. Politik Hukum

Politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan Bangsa dan Negara. Politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan Negara. Politik hukum dapat dikatakan juga sebagai jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan Negara.¹⁵

2. Pelayanan

Harus diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terus mengalami pembaruan, baik dari segi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan di dalam perintah itu sendiri. Meskipun demikian, pembaruan dilihat dari kedua sisi tersebut belumlah

¹⁵ <https://bantuanhukum-sbm.com/artikel-politik-hukum>

memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasi dalam kerangka pelayanan¹⁶

3. Pencatatan Sipil

Suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa yang bermaksud membukukan selengkap mungkin dan karena itu memberikan kepastian sebesar-besarnya tentang semua peristiwa yang penting bagi status keperdataan seseorang mengenai kelahiran, pengakuan, perkawinan, perceraian, dan kematian. Peristiwa-peristiwa itu dicatat, agar mengenai itu baik bagi yang berkepentingan maupun bagi pihak ketiga setiap saat ada buktinya.¹⁷

4. Birokrasi

Birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya.¹⁸

5. **Negara Hukum Kesejahteraan** adalah negara dengan konsep pemerintahan yang mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip kesetaraan kesempatan, distribusi kekayaan yang setara, dan tanggung jawab masyarakat kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi persyaratan minimal untuk

¹⁶ Agung, Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Penerbit Pembaharuan. Yogyakarta. Hlm. 1-2

¹⁷ H.F.A. Vollmar, 1992, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta

¹⁸ M. Mas'ud Said, 2007, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, hlm.. 2

menjalani kehidupan yang layak. Istilah ini secara umum bisa mencakup berbagai macam organisasi ekonomi dan sosial.¹⁹

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Tentang Negara Hukum Kesejahteraan (*Grand Theory*)

Konsepsi negara hukum kesejahteraan merupakan landasan pemikiran dalam mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. Sebab, di dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan termuat nilai-nilai keadilan yang merupakan rohnya pembangunan ekonomi.

Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material. Bagir Manan mengatakan bahwa konsep Negara hukum kesejahteraan adalah:

Negara atau pemerintah tidak semata mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar besarnya kemakmuran rakyat.²⁰

Negara Hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Bagir Manan dalam karyanya yang lain menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan mengandung tiga aspek yaitu: aspek politik, hukum, dan sosial ekonomi.

¹⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan

²⁰ Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, hlm. 9.

Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dalam kehidupan politik. Aspek hukum mengharuskan negara adanya prinsip supremasi hukum dalam proses penegakkan hukum, asas legalitas dan *rule of law*, sedangkan aspek sosial menghendaki terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan mensejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni **Pertama** campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan **Kedua** dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merata, bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja.²¹

Apabila diamati, konsepsi negara hukum kesejahteraan sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsepsi negara hukum material. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat muncul

²¹ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 4-5

konsepsi negara hukum kesejahteraan yang diintrodusir oleh Otto Bar sebagaimana dikutip oleh Amran Muslimin, bahwa:²²

Negara hukum modern menjadi Negara yang bersifat Negara Kebudayaan (*culturstaaf*) atau Negara Kesejahteraan (*welvaarstaat*). Negara dianggap sebagai perusahaan yang mendatangkan manfaat bagi rakyat, karena menyelenggarakan kepentingan umum dan melalui (*wetmatigheid van uadministratie*). Saluran-saluran hukum dibuat oleh Raja bersama-sama dengan rakyat. Jadi rakyat ikut menentukan kepentingan umum, bukan raja sendiri seperti dalam *polizeistaat*.

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif;
3. Hak milik tidak bersifat mutlak;
4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi;

²² Amran Muslimin, 1982, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, hlm. 87.

5. Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara;
6. Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara;
7. Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Tampak dari uraian di atas, bahwa peran negara telah ditempatkan pada posisi yang kuat dan lebih besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsepsi negara demikian, dalam berbagai literatur disebut dengan istilah, antara lain: *social services state* atau *an agency of services* (negara sebagai alat pelayanan) atau *social rechtsstaat* (negara hukum sosial). Lemaire menyebutnya dengan terminologi “*bestuurzor*” (negara menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau “*verzorgingstaat*” (negara kesejahteraan). Konsepsi negara hukum modern ini, selain menghendaki setiap tindakan negara atau pemerintah harus berdasarkan hukum, juga negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang lebih luas untuk mensejahterakan rakyat.²³

²³ Marojohan S. Panjaitan, 2012, “Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 26, No. 01, hlm. 441-451.

2. Teori Tentang Pelayanan Publik dan Teori Sistem Hukum (*Middle Theory*)

a. Teori Pelayanan Publik

Manusia diciptakan oleh Tuhan tidak sekedar sebagai individu yang terdiri dari jasmani dan rohani, melainkan juga sebagai makhluk sosial yang hidup bekerja sama dengan sesamanya membentuk keluarga, suku dan bangsa. Dalam kondisi sebagai makhluk sosial itulah, manusia berhubungan satu sama lain dan melakukan kerjasama atas dasar kesamaan tujuan dan kesamaan derajat membentuk kelompok atau kesatuan sosial. Kelompok sosial yang terkecil adalah keluarga, yang kemudian berkembang menjadi lebih besar yaitu keluarga besar. Kelompok keluarga besar lalu berkembang dan bergabung dengan kelompok-kelompok keluarga besar yang lain, maka terbentuklah kelompok sosial yang lebih besar lagi dan lebih luas menjadi suku bangsa, dan himpunan dari suku-suku bangsa inilah kemudian membentuk bangsa. Dengan demikian masyarakat keluarga menjadi sendi dalam masyarakat umum yang bersifat nasional. Di samping masyarakat keluarga, terdapat masyarakat kepentingan atau masyarakat khusus yang tumbuh atas dasar ikatan kepentingan yang sama. Masyarakat khusus dapat tumbuh menjadi organisasi massa dengan maksud agar kepentingannya dapat diperjuangkan lebih efektif, efisien dan teratur.²⁴

²⁴ H.A.S Moenir, *Op.Cit*, h.1-25.

Adapun masyarakat khusus tersebut juga merupakan unsur dalam pertumbuhan masyarakat umum, dimana ciri utama masyarakat umum dari segi kepentingan yaitu bahwa kepentingan kelompok sosial tersebut dapat berada di atas kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Namun tidak berarti bahwa kepentingan pribadi, keluarga dan golongan tidak terjamin dalam kepentingan umum. Kepentingan-kepentingan tersebut saling mendukung, dan puncaknya adalah kepentingan umum. Pada skala terbatas kepentingan keluarga dan kelompok sosial khusus dapat menjadi kepentingan umum dilingkungannya. Jadi ada semacam hierarki kepentingan, mulai dari kepentingan pribadi, keluarga, lokal dan nasional.²⁵

Dari beberapa macam kepentingan umum, dapat diusahakan pemenuhannya melalui fasilitas umum seperti penerangan listrik, jalan, air minum, irigasi, keamanan, ketertiban, kesehatan, angkutan darat, laut dan udara, komunikasi, tempat ibadah tempat rekreasi dan lain-lain. Dalam usaha memenuhi kepentingan tersebut, seringkali tidak dapat dilakukan sendiri melainkan memerlukan bantuan berupa perbuatan orang lain. Perbuatan orang tersebut yang dilakukan atas permintaan inilah yang disebut pelayanan.²⁶

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia itu sendiri seperti seorang bayi yang selalu

²⁵*Ibid*, h.26.

²⁶*Ibid*

menginginkan pelayanan dari seorang ibu, sebagaimana dikatakan Budiman Rusli bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan, dimana pelayanan itu sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) artinya, bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.²⁷ Dalam kehidupan bernegarapun, setiap warga negara juga membutuhkan pelayanan dari pemerintah (birokrat), masyarakat berharap semua keinginan dalam segala hal dapat terpenuhi dan terpuaskan.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut seringkali tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan lambat, mahal, berbelit-belit dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Oleh karena itu, dibutuhkan untuk mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke dalam pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat terkadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat kepada negara²⁸, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikaninya. Dengan kata lain, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya

²⁷ Budiman Rusli, “*Pelayanan Publik Di Era Reformasi*”, dalam *Pikiran Rakyat*,

²⁸ Inu Kencana Syafi'i, dkk, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, h.v.

kepada masyarakat, karena sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan, maka perwujudan pelayanan yang didambakan tersebut adalah :²⁹

- 1) Kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat.
- 2) Memperoleh pelayanan secara wajar. Artinya, pelayanan yang diberikan tanpa menggunakan kata-kata yang mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
- 3) Mendapatkan pelakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu. Artinya, kalau memang untuk pengurusan suatu permohonan harus antri secara tertib, hendaknya semuanya juga diwajibkan antri, dan siapa saja yang tidak melalui antrian tidak dilayani.
- 4) Pelayanan yang jujur dan terus terang. Artinya, apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan, orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pada dasarnya, setiap orang dapat memahami kesulitan atau masalah orang lain, kalau hal itu dikemukakan dengan terus terang. Apabila

²⁹ H.A.S Moenir, *Op.Cit*, hlm.41-44.

masalah yang sebenarnya sering disembunyikan, maka akan menimbulkan kekecewaan pada orang yang merasa tidak diberi penjelasan yang jujur. Timbulnya kekecewaan merupakan “iklan” yang sangat merugikan terutama bagi usaha-uaha yang bergerak di bidang jasa pelayanan dan tidak memiliki hak monopoli.

Dari perwujudan pelayanan yang didambakan tersebut, maka teori tentang akses dan koneksi organisatoris yang mampu memfasilitasi penggunaan sarana-sarana pelayanan formal pemerintahan yang diprakarsai oleh Bernard Schaeffer dalam bukunya *Theory of Access and Service Delivery* perlu juga dipakai sebagai rujukan, yang intinya memberikan suatu alternatif penggunaan antrian yang simpel dan fasilitatif dengan beragam konsep-konsep operasional yang mampu meliputi alternatif-alternatif peyajian pelayanan yang memadai antara lain sebagai berikut :³⁰

- 1) Kerangka kerja yang disistematisasikan dalam bentuk kemasan paket pelayanan (*service blue printing package*).
- 2) Teknologi pelayanan publik yang berkualitas prima atau unggulan (*qualified public service technology*).
- 3) Kesederhanaan dalam pelayanan (*simplicity of service delivery*) atau metode service delivery yang unggulan.
- 4) Sistem pelayanan terbuka (*open system of services*)
- 5) Sistem sajian pelayanan yang professional dengan biaya rendah

³⁰ Bernard Schaeffer, 1984, *Theory of Access and Service Delivery*, Martinus Nijhoff, Amsterdam, hlm. 5.

(*delivering routine profesional service at low cost*).

- 6) Disain kualitas dan fasilitas pelayanan yang afdhol (*sophisticated service delivery system*).
- 7) Kontrol kualitas prima pelayanan (*Total Quality Control / TQC*).
- 8) Akses lokasi dan garansi pelayanan, reliabilitas, responsivitas, asuransi, empati dan penyajian sesuatu yang bisa terukur kemanfaatannya (*tangibles*) yang terkait dengan ukuran kualitas pelayanan atau *service quality /servqual*.

Lebih jauh teori *exit* dan *voice* yang dikembangkan oleh Albert Hirschman³¹ menawarkan suatu konsep manajemen pelayanan, dimana pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas utama, dengan demikian pengguna jasa diletakkan di pusat dan mendapatkan dukungan dari : (a) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, (b) Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan dan (c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa. Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa pelayanan ini juga harus diimbangi dengan berfungsinya mekanisme *voice* yang dapat diperankan oleh media, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi profesi dan

³¹ Albert Hirschman, dalam R. Jones, 1994, "The Citizen's Charter Program : an Evaluation, Using Hirschman's Concept of "Exit "Voice", Review of Policy Issues, Vol. I No.1,

Ombudsman atau lembaga banding, dengan demikian, kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice*. Mekanisme *exit* berarti bahwa, jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen / klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Adapun mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman juga menjelaskan bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti : kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Adapun mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Diketahui bahwa, pelayanan merupakan kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Perannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala dalam kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasaran atau langganan. Dengan adanya kompetisi seperti itu, menimbulkan dampak positif dalam organisasi / perusahaan dan bersaing dalam pelaksanaan layanan melalui berbagai cara, teknik dan metode yang dapat menarik lebih banyak orang menggunakan jasa/

produk yang dihasilkan oleh organisasi / perusahaan. Persaingan yang ada dalam masyarakat usaha tidak hanya pada segi mutu dan jumlah, tetapi terdapat juga dalam hal pelayanan. Demikian pula halnya masalah pelayanan di bidang pemerintahan yang tidaklah kalah pentingnya, bahkan peranannya lebih besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Hal inilah yang menjadi monopoli pemerintah terhadap berbagai jenis pelayanan publik yang ada di dalam masyarakat. Namun secara empiris, apa yang menjadi hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah masih terasa belum dapat memenuhi harapan semua pihak, baik masyarakat itu sendiri maupun pemerintah, dan pelayanan umum belum menjadi “budaya” masyarakat, di sana sini masih selalu ditemukan kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat yang menerima layanan.

Idealnya pemerintahan yang diharapkan adalah, pemerintahan yang menjadi milik masyarakat, yakni³² pemerintah yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam

³² David Osborne dan Peter Plastrik, 2004, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Abdul Rastid dan Ramelan (terj), PPM, Jakarta, hlm. 322-323.

memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban, bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani masyarakat. Oleh karena itu, harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif serta lebih efisien, dengan demikian, teori apapun yang bermakna tentang pelayanan publik harus didasarkan pada suatu konsep kepentingan publik yang asli pada birokrasi pemerintahan.³³

b. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedmann

Lawrence M. Friedman menyampaikan sebuah Teori Sistem Hukum (*the Theory of Legal System*) dimana terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yang meliputi Struktur (*Structure*), Substansi (*Substance*), dan Budaya (*Culture*).

Struktur Hukum menurut Friedman adalah “*The structure of a system is its skeletal framework; ... the permanent shape, the institutional body of the system.*”³⁴ Ini berarti bahwa struktur suatu sistem adalah kerangka-kerangkanya; sebuah bentuk permanen, badan institusional dari sistem.

³³ Eugene P. Dvorin dan Robert H. Simmons, 2000, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme* (terj. Sudarmaji), Prestasi Pustakaraya, Jakarta, hlm. 64.

³⁴ Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, hlm.14.

Substansi Hukum adalah *“The substance is composed of substantive rules and also about how institutions should behave”*.³⁵

Ini berarti bahwa substansi hukum terdiri dari aturan substantif dan juga bagaimana seharusnya institusi berperilaku.

Budaya Hukum menurut Friedman adalah *“It is the element of social attitude and value. Behavior depends on judgement about which options are useful or correct. Legal culture refers to those parts of general culture- customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or away from the law.”* Ini berarti bahwa budaya hukum adalah elemen dari sikap dan nilai sosial. Perilaku bergantung pada penilaian tentang pilihan mana yang berguna atau benar. Budaya hukum mengacu pada bagian-bagian dari budaya umum-adat istiadat, pendapat, cara melakukan dan berpikir yang membelokkan kekuatan sosial ke arah atau menjauh dari hukum.

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman telah dijadikan sebagai referensi dalam menyusun rencana pembangunan hukum nasional. Hal ini dibuktikan dengan dimuatnya Teori Sistem Hukum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam Lampirannya, disebutkan pembangunan hukum diarahkan pada perwujudan sistem hukum

³⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, hlm.14

nasional yang berasal dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum mencakup pembangunan materi, struktur termasuk aparat hukum dan sarana prasarana hukum, serta mewujudkan masyarakat yang memiliki kesadaran juga budaya hukum yang tinggi untuk mewujudkan negara hukum, dan menciptakan masyarakat adil dan demokratis.³⁶

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman ternyata juga digunakan sebagai landasan awal dalam penyusunan Grand Design Pembangunan Hukum Nasional, dimana pembangunan hukum diarahkan kepada perwujudan sistem hukum nasional yang mantap dan mampu berfungsi baik sebagai sarana mencapai ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana bagi pelaksanaan pembangunan. Pada dasarnya pembangunan hukum mencakup penataan materi (*substance*), kelembagaan (*structure*), dan budaya (*culture*). Unsur-unsur tersebut saling mempengaruhi, karenanya hukum harus dibangun secara terpadu dan berkelanjutan, serta berwawasan global. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang merefleksikan nilai-nilai dan kepentingan sosial serta perwujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan kepada aturan hukum. Materi hukum harus menjamin terlaksananya kepastian dan ketertiban hukum, serta perlindungan terhadap hak

³⁶ Republik Indonesia, 2007, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*, Jakarta, Lampiran.

asasi manusia, mampu mengembangkan disiplin dan kepatuhan serta penghargaan kepada hukum, yang pada akhirnya mampu mendorong adanya kreativitas peran masyarakat dalam pembangunan nasional.³⁷

3. Teori Birokrasi Pemerintah (*Applied Theory*)

Pada bagian ini menengahkan pokok bahasan yang berkaitan dengan pemahaman teoritik tentang birokrasi pemerintah. Pemahaman teoritik menempati posisi yang sangat strategis dalam studi ini untuk mendeskripsikan dan menjelaskan kebenaran ilmiah³⁸, karena pada dasarnya teori merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara merinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan antara satu konstruk dengan lainnya.³⁹ Agar pemahaman teoritik dapat dipahami, maka dapat dikemukakan disini beberapa

³⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019*, Badan Pembinaan Hukum Nasional ementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, hlm.52

³⁸ Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, *Op.Cit*, hlm. 41.

³⁹ Walter. R. Borg dan Meredith. D. Gall, *Educational Research, An Introduction*, Longman, New York, 1983. Bandingkan Allan V. Horwitz yang menyebutkan bahwa *A theory is a restricted set of proposition yielding deductive implication that can be confirmed of refuted through empirical tests. The taks of theory is to order, predict, and explain variation*, dalam "Resistance to Inovation in The Sociology of Law : a Response Greenberg", *Law & Society Review*, Volume 17, Number 2, 1983, h. 375. Lihat Walter L. Wallace, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, h. 76-88. S. Sarantakos, *Social Research*, Mac Millan Educational Australia, Pty. Ltd, Merbourne, 1993. Lihat juga Jonathan Turner yang menyebutkan teori sebagai suatu penjelasan yang sistematis untuk mengobservasi fakta-fakta dan hukum yang berkait dengan aspek tertentu dari kehidupan, dalam *The Structure of Sociological Theory*, Homewooe, IL : Dorsey, 1974, h. 3. Lihat juga Malcom Waters yang mengkategorikan teori pada tiga tipe yaitu Teori Formal, Teori Substantif, dan Teori Positivistik, lebih lengkap dalam *Modern Sociological Theory*, Sage Publication, 1994, h. 3.

pengertian secara lebih luas :⁴⁰

- a. Pemahaman tentang hal-hal dalam hubungannya yang universal dan ideal antara satu sama lain. Berlawanan dengan eksistensi faktual dan/atau praktik.
- b. Prinsip abstrak atau umum yang di dalam tubuh pengetahuan yang menyajikan suatu pandangan yang jelas dan sistematis tentang beberapa materi pokoknya, sebagaimana dalam teori seni dan teori atom.
- c. Model atau prinsip umum, abstrak dan ideal yang digunakan untuk menjelaskan gejala-gejala, sebagaimana dalam “teori seleksi alam”.
- d. Hipotesis, suposisi atau bangun yang dianggap betul dan yang berlandaskan atasnya gejala-gejala dapat diperkirakan dan/atau dijelaskan dan darinya dideduksikan pengetahuan lebih lanjut.
- e. Dalam filsafat ilmu pengetahuan, teori berpijak pada penemuan fakta-fakta maupun pada hipotesis. Dalam bidang ilmu alam, suatu deskripsi dan penjelasan fakta yang didasarkan atas hukum-hukum dan sebab-sebab, niscaya mengikuti konfirmasi fakta-fakta itu dengan pengalaman dan percobaan (eksperimen). Deskripsi ini sifatnya pasti, non kontradiktoris, dan matematis (jika mungkin). Bagaimanapun juga, sejauh penjelasan semacam itu mungkin, tetapi sesungguhnya tidak meniadakan penjelasan lainnya, dan tetap merupakan hipotesis yang kurang lebih probable. Hanya bila bukti

⁴⁰ Pandangan ini disarikan dari pendapat Loren Bagus dalam *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta 1996, hlm. 1097-1098.

dikemukakan sedemikian rupa sehingga penjelasan tertentu merupakan satu-satunya penjelasan yang sepadan dengan fakta-fakta, maka penjelasan itu sungguh-sungguh mencapai tingkat teori.

Dari pemahaman tentang teori tersebut, maka terdapat beberapa teori yang menjelaskan dan sekaligus menjadi model dalam membentuk institusi birokrasi diberbagai negara. Diantara teori tersebut, setidaknya ada 4 (empat) yang menonjol, yaitu :⁴¹

a. Teori *Rational-Administrative Model*

Teori ini dikembangkan oleh Max Weber, yang menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Hal tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa dalam kehidupan masyarakat modern, birokrasi diperlukan dalam menunjang kegiatan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya. Penciptaan birokrasi rasional menurut Weber, juga tidak terlepas dari tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikan *law enforcement* dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, birokrasi harus diciptakan

⁴¹ Budi Setiyono, *Op. Cit*, hlm. 16-21. Bandingkan Taliziduhu Ndraha, *Kibernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 2, *Op.Cit*, hlm. 514-517, dan Sampara Lukman yang mengkategorikan birokrasi terbuka, birokrasi tertutup, dan birokrasi campuran, lebih lengkap dalam *Manajemen Kualitas Pelayanan*, *Op.Cit*, hlm. 140-142.

sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik.

b. Teori *Power-Block Model*

Teori berdasarkan pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat (yang diwakili politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Meskipun Marx tidak membuat pemikiran yang sistematis tentang birokrasi sebagaimana yang dilakukan oleh Weber, akan tetapi pemikirannya juga banyak yang menyinggung tentang eksistensi birokrasi, oleh Marx birokrasi dipandang sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas sosial antara si kaya dengan si miskin. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum bourgeois untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Birokrasi adalah alat penindas bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya.

Pemikiran tersebut diikuti oleh berbagai pemikir neo-Marxist, seperti Ralp Miliband yang menemukan fenomena dimana pada banyak negara, birokrat senior sering menentang dan memblok atau acuh terhadap inisiatif radikal yang mengandung nilai kerakyatan (sosialisme) dari para menteri dan politisi dari partai berhaluan

sosialis. Birokrat juga tidak segan-segan menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin misalnya ketika mereka melakukan pengusuran orang-orang lemah untuk proyek-proyek investasi, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan pengusaha, menghambat aktivitas organisasi kelompok buruh atau petani, dan sebagainya. Menurutny meskipun secara formal birokrat harus memiliki netralitas politik, mereka memiliki kesamaan pendidikan dan latar belakang sosial dengan kelompok bourgeois (para pengusaha, pelaku industri, dan pemilik modal pada umumnya), sehingga sebagai akibatnya mereka memiliki kesamaan ide, cara pandang, prasangka, dan kepentingan yang sama dengan para pemilik modal itu. Miliband meyakini bahwa, faktor penting yang menjadikan birokrasi menjadi alat kaum bourgeois adalah karena adanya hubungan yang begitu dekat diantara mereka. Kaum kaya bisa menawarkan banyak hal kepada birokrat, memberikan upeti, merekrut mereka ketika pensiun, atau juga mengajak mereka bergabung dalam klub-klub jet set. Pada sisi lain, birokrat juga bisa memberikan penawaran yang menggiurkan bagi kalangan pengusaha, regulasi yang ramah bagi kepentingan mereka, program investasi yang dikemas dengan nama “pembangunan”, pengerjaan proyek-proyek melalui tender, dan juga proteksi kegiatan usaha.

Terhadap situasi seperti ini, para pemikir sosialis seperti Trotsky menyarankan agar dilakukan apa yang dinamakan “revolusi politik”, dimana birokrasi harus diubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/pemilik kapital. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat.

c. Teori *Bureaucratic Oversupply* Model

Teori ini berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini sungguhpun telah muncul pada tahun 1970-an, misalnya melalui pemikiran William Niskanen sebagai respon terhadap teori birokrasi Weber maupun teori Marx, akan tetapi teori ini baru menguat dua dekade terakhir seiring dengan munculnya pemerintahan neo-liberal di beberapa negara seperti Amerika, Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru. Teori ini juga banyak dibahas, ketika berbagai pemikiran baru tentang pemerintah seperti konsep *reinventing government*, *new public management*, *public choice theory*, *managerialism*, dan sebagainya yang muncul di tahun 1990-an.

Teori *bureaucratic oversupply* ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (*too large*) terlalumencampuri urusan rakyat (*too intervence*), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (*consuming too many*

scarce resources). Menurut Anthony Downs, birokrat terlepas dari citra sebagai pelayan masyarakat adalah orang yang memiliki motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karier dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Lebih lanjut Down mengatakan *bureaucratic officials, like other agents in society, are significantly though not solely – motivated by their own self – interest*⁴², oleh karenanya mereka cenderung untuk membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab, memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin. Dengan terlaksananya hal tersebut, birokrat dapat mengamankan pekerjaan, memperluas proyek karir, meningkatkan pendapatan, serta memperbesar kekuasaan dan prestise. Dampaknya adalah, birokrasi cenderung untuk melakukan hal-hal yang justru bertentangan dengan keinginan publik, melakukan pemborosan, inefisiensi, dan *mis-management*.

Oleh karenanya para pemikir dalam teori ini, menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan adanya semboyan *less government*), dengan cara jumlah aparatur birokrasi dikurangi, dan peranan yang selama ini mereka lakukan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (*private sector*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Bahkan dalam tingkatan yang ekstrem, muncul pula pemikiran reduksi peran birokrasi sampai ke titik nol seperti

⁴² Anthony Down, *Op.Cit*, hlm. 2

disampaikan Rhodes dengan konsep “kepemerintahan tanpa pemerintah” atau *governance without government*.⁴³ Lembaga birokrasi dibentuk sekecil mungkin, dan tugasnya cukup menjadi katalisator (*steering*) dan tidak perlu melakukan intervensi apapun pada pola-pola hubungan sosial yang ada dalam masyarakat. Akibat teori ini, beberapa negara liberal melakukan program pengurangan pegawai, privatisasi, kontrak pekerjaan (*contracting out*), maupun devolusi kewenangan pemerintah kepada pihak swasta, asosiasi sipil atau juga LSM (*Non Government Organization*).

d. Teori *New Public Service Model*

New Public Service model merupakan bentuk anti-thesa terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt, birokrasi bagaimanapun memiliki peran dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism* sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.⁴⁴

⁴³ R. Rhodes, “1996, *The New Governance :Governing Without Government*”, dalam *Political Studies*, Vol.44, hlm. 652-667.

⁴⁴ R.B. Denhardt & J.V. Denhardt, 2000, “*The New Public Service*”, dalam *Public Administration Review*, Vol 60, No. 6, hlm. 320-331.

Birokrasi tidak bisa dinilai baik atau buruk hanya semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggaran yang banyak, atau struktur yang kompleks, karena hal itu boleh saja terjadi sepanjang rakyat menginginkannya. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi standar nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Dalam kaitan ini, teori *New Public Service* memandang bahwa jika corak kerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh nilai-nilai pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan hilang, dan berganti dengan kedaulatan uang karena akumulasi modal adalah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Berbeda dengan penganut paham market dalam *bureaucratic oversupply* model, yang menyatakan bahwa peranan birokrasi cukup hanya sebagai katalisator dalam masyarakat. Teori ini memandang bahwa, peranan birokrasi justru harus dikembalikan sesuai fitrahnya sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah dan legitimate secara normatif dan konstitusional. Seorang manajer dalam organisasi birokrasi bukanlah semata-mata mahluk ekonomi, melainkan mahluk yang berdimensi sosial, politik, ekonomis, dan menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Pejabat birokrasi juga

bekerja tidak dalam semangat utama untuk melakukan pengabdian kepada kehendak rakyat, sehingga mereka hendaknya juga tidak memandang rakyat sebagai consumer, melainkan sebagai citizen yang memiliki hak-hak mutlak untuk menentukan hitam putihnya penyelenggaraan negara.

Dalam konteks ini, birokrasi pada titik tertentu boleh saja atau bahkan harus melakukan intervensi sosial, apabila sebagian besar publik atau suara rakyat yang menghendaknya. Sebagai contoh, birokrasi dapat saja melakukan proteksi, menengahi konflik, menyediakan pendidikan, mensubsidi kesehatan, memberikan modal bantuan usaha, memberikan bantuan sosial, atau bahkan meniadakan mekanisme pasar itu sendiri. Semua tindakan itu bisa jadi tidak sesuai dengan keinginan dan prinsip-prinsip ekonomi pasar, akan tetapi birokrasi memiliki hak dan kewajiban mewujudkannya apabila suara sah rakyat mengamanatkan.

Dalam teori *rational administrative* model yang dikembangkan oleh Max Weber, pada dasarnya Weber berpendapat bahwa birokrasi rasional adalah sebuah teori birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum yaitu otoritas berdasarkan pada keyakinan akan tata hukum yang diciptakan secara rasional dan juga pada kewenangan seseorang yang melaksanakan tata hukum itu sesuai prosedur yang ditetapkan. Dalam otoritas ini seseorang taat pada orang lain karena memang hukum menentukan demikian dan

dia terikat pada ketentuan hukum itu. Oleh karenanya, ketaatan dalam otoritas ini bersifat impersonal (tidak berkenaan dengan pribadi), siapapun dapat ditaati dan menjadi pemimpin sepanjang memenuhi standar prosedur hukum yang menyebabkan dia memiliki hak secara sah untuk memerintah orang lain.⁴⁵ Untuk dapat terciptanya otoritas hukum ini, Weber menguraikan 5 (lima) keyakinan dasar yaitu :⁴⁶

- a. Undang-undang/peraturan dapat diciptakan, dan menuntut kepatuhan dari anggota suatu organisasi/komunitas.
- b. Hukum adalah sistem aturan yang abstrak. Untuk dapat melaksanakannya, diperlukan administrasi yang mengurus aturan-aturan itu dalam batasan-batasan hukum itu.
- c. Orang yang menjalankan otoritas itu harus mentaati tatanan yang impersonal (memisahkan kepentingan tugas dengan pribadi).
- d. Orang mentaati hukum adalah karena mereka sebagai anggota komunitas/organisasi bukan karena sebab lain.
- e. Keputusan tidaklah kepada orang yang memegang otoritas, melainkan kepada tatanan hukum yang impersonal yang telah memberikan wewenang kepada orang itu.

Dalam mengemukakan teorinya, Weber tidak memakai istilah birokrasi, melainkan menamakannya dengan model “*ideal type*” dari tata

⁴⁵ Budi Setiyono, *Op. Cit*, hlm. 49

⁴⁶*Ibid*, hlm. 51.

hubungan organisasi yang rasional.⁴⁷ Menurut Weber tipe ideal birokrasi menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara sebagai berikut :⁴⁸

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan birokrasi dari atas ke bawah dan ke samping.
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan, uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima

⁴⁷ Miftah Thoha, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 72

⁴⁸ David Beetham, 1990, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 55-67, dan Mohammad Syuhadak, 1994, *Administrasi Kepegawaian Negara, Teori dan Praktik Penyelenggaraannya Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 9-12.

- pensiun sesuai dengan tingkat hierarkhi jabatan yang disandangnya.
- Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- g. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
 - h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dengan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
 - i. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin dengan penerapan aturan-aturan formal sebagai pedoman penyelenggaraan organisasi.

Mencermati pandangan Weber tentang elemen-elemen tersebut, terikat bersama ke dalam suatu totalitas yang koheren oleh suatu fenomena yaitu rasionalitas. Analisis Weber tentang rasionalitas birokrasi itu setidaknya memuat dua hal yang agak berbeda. Pada satu sisi, rasionalitas birokrasi mengindikasikan efisiensi teknis yang maksimal. Aturan-aturan yang menetapkan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan organisasi didasarkan pada pengetahuan teknis yang up to date, dan mengarahkan perilaku anggotanya menurut garis yang paling efisien. Pada sisi lain adalah suatu sistem kontrol sosial atau kekuasaan yang diterima oleh para anggotanya karena melihat aturan yang rasional, adil,

dan menyatu sebagai suatu sistem nilai-nilai yang “rasional-legal”. Namun bagi Weber, kualitas terbesar dari birokrasi adalah kemampuan *predictability*-nya.

Teori Weber di atas, merupakan analisisnya tentang birokrasi secara makro. Pada tatanan mikro, butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan. Penelitian-penelitian modern menunjukkan bahwa, banyak birokrasi organisasi yang tidak berjalan efisien sebagaimana K. Merton⁴⁹ berargumentasi bahwa, birokrasi menjadi tidak fleksibel justru karena strukturnya sendiri yang tidak mampu mengantisipasi konsekuensinya. Dalam kenyataannya, banyak anggota hanya melaksanakan aturan-aturan secara ritualitas dan menjadikan cara pelaksanaan itu sebagai tujuan daripada tujuan-tujuan yang sebenarnya, ini khususnya terjadi pada birokrasi pemerintahan. Adanya penekanan aspek formalitas sering menyebabkan birokrasi bekerja secara kaku dan kehilangan esensi dalam setiap kinerja mereka, yang terpenting bagi mereka dalam menjalankan tugas adalah “secara formal sudah terpenuhi”, sedangkan apakah hasil kerja mereka telah sesuai/ memenuhi kebutuhan masyarakat, sesungguhnya tidak menjadi pertimbangan utama. Kinerja yang demikian, bukan saja menyebabkan ketidaktuntasan dalam menyelesaikan permasalahan, melainkan juga berpotensi menimbulkan berbagai masalah baru di kemudian hari.

⁴⁹ Ahmad Gunaryo (ed), 2001, *Hukum, Birokrasi, dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI Semarang), Semarang, hlm. 4.

Birokrasi yang dikembangkan Weber tersebut, dinilai terlalu mengedepankan formalitas, dikhawatirkan menjadikan aparatur pemerintah akan bekerja seperti robot yang tak berpikir. Terlebih lagi formalitas yang berlebihan dapat menyebabkan birokrasi bekerja tanpa adanya keleluasaan untuk berinovasi karena takut melanggar ketentuan formal. Padahal seringkali masalah yang dihadapi oleh para birokrat tidak tercakup dalam program dan ketentuan formal yang ada, sehingga hal yang esensial terkadang justru tidak tertangani dengan baik. Oleh karena itu, sungguhpun formalitas itu penting, tetapi perlu dikembangkan juga informal mechanism. Namun menurut Chisholm, tindakan yang mengedepankan formalitas tersebut adalah sah dan bisa dipakai sebagai cara untuk mengatasi masalah, sepanjang masih dalam koridor pencapaian tujuan dan dipertanggungjawabkan secara rasional. Birokrat yang melakukan tindakan bypass prosedur formal, sepanjang punya alasan yang kuat, tidak boleh dipersalahkan begitu saja bahkan sebaiknya organisasi harus memberikan payung hukum terhadap tindakan yang demikian agar birokrat dapat bekerja secara inovatif.⁵⁰

Sesuai dengan teori Weber tentang birokrasi yang berstruktur, maka birokrasi akan memiliki unit-unit kerja yang bermacam-macam. Masing-masing unit yang ada dalam birokrasi memiliki tujuan dan tugas-tugas sendiri yang spesifik. Apabila tiap unit memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan timbul sikap yang mementingkan unitnya

⁵⁰ Lihat D. Chisholm, 1987, *Structured Problems, Informal Mechanism and The Design of Public Organization*, dalam J.E Lane (ed), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London, hlm.79.

sendiri. Hal ini dikhawatirkan dapat menyebabkan *displacement of goals*, bahkan dapat mengakibatkan pertentangan tujuan antara unit dengan institusi induk secara keseluruhan. Akibatnya, esensi tujuan institusi birokrasi secara umum tidak tercapai. Di samping itu birokrat yang dilatih untuk bekerja ketat sesuai dengan peraturan yang ada, akan mengalami keraguan dan kecanggungan perilaku ketika menghadapi situasi yang tidak ada dalam peraturan tersebut. Oleh karena itu, di samping untuk taat pada ketentuan formal, birokrat juga harus mempunyai kewenangan untuk berinisiatif dan berinovasi ketika peraturan yang ada mengalami kebuntuan untuk berhadapan dengan realitas yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Hal lain yang perlu diperhatikan dari teori Weber tersebut adalah struktur yang berjenjang / hirarkis. Dilihat dari strukturnya, secara esensial birokrasi bersifat otoriter karena komunikasi yang terjadi hampir selalu dari atas ke bawah (*top down communication*). Bawahan hanya menerima saja apa kehendak dan perintah atasan, tanpa adanya ruang untuk mendiskusikan perintah itu. Di samping itu, struktur yang berjenjang/ hierarkis cenderung tidak efisien secara organisatoris, karena banyaknya mata rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan, dan juga berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat birokrasi. Sejatinya diharapkan dengan struktur yang hierarkis dapat berorientasi pada masyarakat, tetapi karena memiliki ketergantungan pada atasan dalam struktur, mengakibatkan orientasi mereka hanyalah semata-mata

untuk menyenangkan atasan, sedangkan persoalan apakah masyarakat puas atau tidak terhadap kinerja dan pelayanan mereka, tidak terlalu dipikirkan. Hal lain dari efek negatif struktur berjenjang/ hierarkis ini, dimana para pejabat dapat selalu menghindar dari tanggung jawab terhadap apa yang dikerjakan karena alasan semata-mata menjalankan perintah atasan, dan apabila tugas yang dijalankan tidak memuaskan masyarakat, maka mereka tidak mau dipersalahkan, karena secara struktural mereka telah melakukan tugas sesuai dengan ketentuan formal yang ada. Kondisi yang demikian akan lebih parah terjadi apabila penilaian pegawai juga diserahkan sepenuhnya kepada atasan tanpa melibatkan penilaian masyarakat, dan akibatnya kriteria untuk kinerja pegawai menjadi tidak rasional.

Teori *Power-Block* model yang memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme memberikan perspektif yang berbeda tentang birokrasi pemerintah. Pemikiran Karl Marx terhadap birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangan Marx terhadap birokrasi hanya bisa dipahami dalam kerangka umum, teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme dan pengembangan komunisme. Karl Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis dan mengkritisi filosofi Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa, birokrasi sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-

kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus), diantara keduanya itu birokrasi pemerintah merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general.⁵¹ Berdasarkan perspektif ini berarti lahir sebuah aksioma, birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan geist rakyat dengan geist pemerintah.

Dalam posisinya sebagai medium, birokrasi memurnikan diri untuk tidak terjebak pada kepentingan subjektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus a politik dan hanya menjalankan sebuah prinsip yang dirumuskan secara canggih oleh Marx Weber dalam format altruisme “rasionalitas” dan “efisiensi”. Inilah konstruksi tentang realisme birokrasi yang terus diimajinasikan sebagai bebas nilai. Hegel dengan sendirinya berbicara tentang kedudukan birokrasi yang amat penting bagi tegaknya humanisme. Birokrasi selalu diimajinasikan sebagai messiah⁵² yang bertugas membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Dalam aksioma inilah, birokrasi dieksplisitkan menjadi keniscayaan bagi berlangsungnya pembaruan sosial. Dekadensi dan kemungkinan timbulnya “penggerogotan” atas kemanusiaan dapat dielakkan sejauh ada sebuah birokrasi pemerintah. Agaknya pandangan Hegel yang amat optimistik

⁵¹ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, Op.Cit. hlm. 22-23, dan Anwari W.M.K., “*Birokrasi Indonesia, Hegelian atau Marxis?*”

⁵² Anwari W.M.K., *Ibid.*

atas peran birokrasi itu merupakan derivasi dari filsafat idealisme yang dalam sejarah filsafat barat modern tokoh besarnya memang Hegel.

Di seberang pemikiran yang lain, Karl Marx tampil dengan pandangan yang kontras terhadap Hegel. Marx mengkritik tajam apa yang diaksiomakan Hegel tentang birokrasi pemerintah sebagai medium untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan umum. Suatu hal yang khas dalam pandangan Marx adalah bahwa kepentingan partikular dan kepentingan umum hingga kapanpun tak mungkin dapat dipertemukan. Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang keberadaannya bersifat spekulatif, dan problema besar dalam perspektif Marxis adalah pemerintah tak pernah mempresentasikan kepentingan umum, karena dalam hukum besi sejarah⁵³ selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain dalam kehidupan masyarakat, dan pada akhirnya kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi, dengan demikian jelas, ada dilema yang tidak mengenal titik akhir antara aspek ideal dan realitas faktual. Jika Hegel berbicara birokrasi dalam pengertian ideal, maka Marx mengemukakan kritikan atas realitas birokrasi yang tidak lebih hanya mesin bagi kepentingan partikular yang dominan.

⁵³*Ibid*, Bandingkan Pratikno, "Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi Di Indonesia", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, UGM, Vol.2 No.1 Februari 1988, hlm.15.

Pandangan Marx bahwa birokrasi merupakan wujud nyata kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain menemukan aksentuasinya secara nyata di Indonesia. Saat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terkristalisasi menjadi kecenderungan dalam ranah politik kekuasaan, maka kian mencolok posisi birokrasi sebagai kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain (baca: kepentingan rakyat). Bukan saja kemiskinan, bencana alam, dan konflik horizontal merupakan masalah yang sering gagal ditangani birokrasi, prospek peningkatan kesejahteraan sosial atas prakarsa genuine rakyat sendiri sering diruntuhkan oleh bekerjanya para birokrat, sehingga wajar dalam situasi demikian birokrasi pemerintah bergerak secara masif sebagai ladang subur pesemaian korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu, relevansi pendekatan Marxis dalam mencari jalan keluar atas penyakit sosial birokrasi terletak pada daya kritis pendekatan Marxis yang secara substansial mengusung pesimisme radikal atas kedudukan, peran dan fungsi birokrasi.

G. Kerangka Pemikiran

Agar suatu studi tetap terarah/ fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman atau arah pembahasan seluruh rangkaian kegiatan studi. Untuk dapat merekonstruksi kerangka pemikiran tersebut, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian permasalahan pelayanan pencatatan sipil oleh

birokrasi pemerintahan (dapat dilihat pada ragaan 1). Berdasarkan atas lingkup kajian itu, selanjutnya akan dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu sehingga studi ini tidak terlalu luas. Untuk itu dapat diketengahkan beberapa teori yang berkaitan dengan kajian permasalahan dalam studi ini, sehingga dapat dipakai sebagai pisau analisis dalam menjelaskan dan menganalisis permasalahan penulisan disertasi ini.

Berikut ini penulis menyusun kerangka pemikiran sebagai berikut:



Pelayanan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintah Dalam Perspektif Negara Hukum

Wisdom international di beberapa Negara:
1. Indonesia
2. Timor Leste

1. Undang-Undang Dasar Republik Demokratis Timor-Leste 22 Maret 2002 Majelis Konstituante Timo-Leste
2. Peraturan No. 7/2009 Menciptakan Komite Fungsi Publik
3. Republik Demokratis Timor-Leste Parlemen Nasional No. UU 8/2004 Untuk Menyetujui Persetujuan Pegawai Negeri
4. Keputusan-Hukum 38/2012 Regime Pelatihan Dan Pengembangan Fungsi Publik
5. Keputusan Hukum No. 2/2016 Peraturan Otoritas Kota Dan Administrator Kota
6. Keputusan Hukum No. 3/2016 Status Administrasi Municipal, Otoritas Municipal Dan Kelompok Teknis Antara Kementerian Untuk Desentralisasi Administrasi
7. Keputusan Hukum No. 6/2008 Organik Kementerian Administrasi Negara Dan Perencanaan Wilayah
8. Keputusan Hukum No. 07/2013 Organik Kementerian Administrasi Negara
9. Keputusan Hukum No. 11/2019 Organik Kementerian Administrasi Negara
10. Keputusan Hukum No. 12/2015 Struktur Organik Kementerian Administrasi Negara
11. Keputusan Hukum No. 20/2006 Organik Kementerian Administrasi Negara
12. Keputusan Hukum No. 36/2008 Perubahan Ke 1st Organik Kementerian Administrasi Dan Ordinasi Negara Bagian Wilayah.
13. Regulasi No. 2001/03 tentang Pendirian Kantor Catatan Sipil Demi Timor Lorosae

Kerangka Teori:

1. Teori Birokrasi Pemerintah (*Grand Theory*)
2. Teori Pelayanan Publik dan Teori Sistem Hukum (*Middle Theory*)
3. Teori Negara Hukum (*Applied Theory*)

Rumusan Masalah :

1. Mengapa politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan ?
2. Apa kelemahan-kelamahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?
3. Bagaimanakah politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan?

POLITIK HUKUM NEGARA TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

H. Metode Penelitian

Pada hakikatnya masalah metode dalam suatu studi tidak terlepas dari apa yang menjadi pertanyaan dasar atau perumusan masalah dan tujuan penelitian. Hal ini akan memberikan sinyal kearah mana suatu penelitian akan digarap dan pendekatan apa yang akan diterapkan. Oleh sebab itu, berdasarkan kerangka pemikiran dan permasalahan dalam studi ini, selanjutnya akan dikemukakan mengenai :

1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Cara pandang yang digunakan peneliti di dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivis. Paradigma konstruktivis ialah paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma konstruktivisme dalam paradigma penelitian. Paradigma konstruktivisme yakni memandang realitas kehidupan sosial bukanlah sebagai realitas yang natural, tetapi terbentuk dari hasil konstruksi.

Oleh sebab itu, paradigma *konstruktivisme* bergantung pada peristiwa atau realitas yang dibentuk. Dengan berdasarkan realita yang ada pada masyarakat untuk mencari perhatian bukan bagaimana seseorang mengirim pesan, tetapi dari kedua komunikator dan komunikan membentuk dan bertukar makna. Sehingga terbentuk menjadi sebuah pesan yang kemudian menjadi cultural meaning. Cara ini

diciptakan oleh komunikator dan bagaimana pesan secara aktif ditafsirkan oleh individu sebagai penerima.⁵⁴

Paradigma konstruktivisme merupakan cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma konstruktivisme merupakan sesuatu yang konteksnya penting, absah dan masuk akal. Paradigma ini bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisi apa saja yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang Panjang.⁵⁵

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Kemudian dalam konteks selanjutnya mengetengahkan Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik, peran birokrasi pemerintahan Timor Leste dalam meningkatkan kualitas pelayanan pencatatan sipil, politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, **metode pendekatan** yang dipilih dalam studi ini adalah

⁵⁴ Eriyanto. 2011. *Analisis Isi: Pengantar Metodologi untuk Penelitian Ilmu Komunikasi dan Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*. Kencana. Jakarta, hlm. 46

⁵⁵ Mulyana, Deddy. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 9

metode **pendekatan *socio-legal research*** merupakan bagian dari penelitian hukum, meski ada juga yang mengatakan bahwa penelitian sosial tentang hukum bukan merupakan penelitian hukum. Hal itu disebabkan karena baik penelitian yang bersifat sosio-legal maupun penelitian hukum mempunyai obyek yang sama, yaitu hukum. Bedanya, penelitian yang bersifat sosio-legal hanya menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Dalam hal demikian, hukum dipandang dari segi luarnya saja. Oleh karena itulah di dalam penelitian sosio-legal hukum selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Penelitian-penelitian demikian merupakan penelitian yang menitikberatkan perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Berdasarkan hal tersebut, tidak dapat disangkal bahwa yang paling sering menjadi topik di dalam penelitian sosio-legal adalah masalah efektivitas aturan hukum, kepatuhan terhadap aturan hukum, peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial tertentu terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial tertentu terhadap aturan hukum. Dalam penelitian semacam itu, hukum ditempatkan sebagai variable terikat dan faktor-faktor nonhukum yang mempengaruhi hukum dipandang sebagai variabel bebas.

3. Jenis Penelitian

Pada dasarnya tipe penelitian dibagi menjadi 2 macam yaitu : (1) Metode penelitian kuantitatif, dapat diklasifikasikan menjadi 7 kategori yaitu penelitian deskriptif, penelitian perkembangan, penelitian tindakan, penelitian perbandingan kausal, penelitian korelasional, penelitian eksperimental semu, dan penelitian eksperimental. (2) Metode penelitian kualitatif meliputi 7 jenis yaitu : penelitian fenomenologikal, penelitian grounded, penelitian etnografi, penelitian historis, penelitian kasus, penelitian filosofikal, dan penelitian teori kritik sosial. Penelitian-penelitian deskriptif, perkembangan dan tindakan dapat saja dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.⁵⁶

Berdasarkan tipe penelitian tersebut, maka dalam disertasi ini digunakan tipe penelitian kualitatif. Menurut Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.⁵⁷ Adapun Danim mengungkapkan bahwa, metode penelitian kualitatif bersifat deskriptif yaitu: data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperoleh meliputi

⁵⁶ Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 39-40.

⁵⁷ Lexy J. Moeleong, 2008, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm.. 4

transkrip interview, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lainnya.⁵⁸

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penulisan ini terdiri atas :

a. Data Primer

Data primer adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai.⁵⁹ Dalam penelitian ini yang menjadi data primer ialah melalui pengamatan didukung dengan wawancara terkait dengan obyek yang diteliti, yaitu dengan **Diretur Nasional Registro e Notariado Bapak João Fernando Martins Borges, L.Dir, Ibu Ana Maria Xefi departementu, Ibu Eugenia Brandão dan Monica Corte-real**

b. Data Sekunder

Data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, yaitu:

1) Bahan hukum primer

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan

a) Undang-Undang Dasar Republik Demokratis Timor-Leste 22 Maret 2002 Majelis Konstituante Timo-Leste

b) Peraturan No. 7/2009 Menciptakan Komite Fungsi Publik

⁵⁸ Sudarwan Danim, *Op.Cit*, hlm. 51.

⁵⁹ Moleong, Lexy. 2005. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya, Bandung: hlm. 157

- c) Republik Demokratis Timor-Leste Parlemen Nasional No. UU 8/2004 Untuk Menyetujui Persetujuan Pegawai Negeri
- d) Keputusan-Hukum 38/2012 Regime Pelatihan Dan Pengembangan Fungsi Publik
- e) Keputusan Hukum No. 2/2016 Peraturan Otoritas Kota Dan Administrator Kota
- f) Keputusan Hukum No. 3/2016 Status Administrasi Municipal, Otoritas Municipal Dan Kelompok Teknis Antara Kementerian Untuk Desentralisasi Administrasi
- g) Keputusan Hukum No. 6/2008 Organik Kementerian Administrasi Negara Dan Perencanaan Wilayah
- h) Keputusan Hukum No. 07/2013 Organik Kementerian Administrasi Negara
- i) Keputusan Hukum No. 11/2019 Organik Kementerian Administrasi Negara
- j) Keputusan Hukum No. 12/2015 Struktur Organik Kementerian Administrasi Negara
- k) Keputusan Hukum No. 20/2006 Organik Kementerian Administrasi Negara
- l) Keputusan Hukum No. 36/2008 Perubahan Ke 1st Organik Kementerian Administrasi Dan Ordinasinya Negara Bagian Wilayah.

m) Peraturan No. 2001/03 tentang Pendirian Kantor Catatan Sipil
Demi Timor Lorosae

2) Bahan hukum sekunder

Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, disertasi dan disertasi hukum serta kamus hukum termasuk jurnal hukum dan publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.⁶⁰

3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁶¹

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

⁶⁰ Soerjono Soekantodan Sri Mamuji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 33-37

⁶¹ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23.

a. Studi Pustaka

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau record, berupa laporan, arsip, dan dokumen laporan tahunan.

b. Lapangan

Setiap penelitian yang dilakukan oleh seseorang, dalam mengumpulkan data hasil penelitian tentu menggunakan teknik pengumpulan data. Dalam buku *Survey Methods and Practices*, teknik pengumpulan data dalam penelitian survei dapat dilakukan dengan teknik: *self-enumeration, personal interview or telephone interview*; dan *computer-assisted versus paper based questionnaires*.⁶² Akan tetapi menurut Nesbari, Sue dan Ritler yang dikutip oleh John W. Creswell mengungkapkan empat teknik pengumpulan data, yaitu: 1) kuesioner yang disusun sendiri (*self-administrered questionnaires*), 2) wawancara (*interviews*), 3) *review* catatan terstruktur (*structured record review*) untuk mengumpulkan informasi finansial, medis atau sekolah, 4) observasi terstruktur (*structured observation*). Pengumpulan data juga dapat dilakukan dengan menerapkan survei berbasis website atau internet dan mengolahnya secara online.⁶³

⁶² Outhor Team, 2010, *Survey Methods and Practices*. Canada: Minister responsible for Statistics Canada, hal. vi

⁶³ John W. Creswell, 2009, *Research Design: Qualitative, Quantittative, and Mixed Methods Approaches. Third Edition*. California: Thousand Oaks, hlm. 217-218

6. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data sekunder melalui catatan-catatan, koran, laporan, dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan pelayanan pencatatan sipil, serta data primer yang diperoleh langsung dari masyarakat, maka data tersebut diolah dengan melakukan pengklasifikasian, dimana data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Kemudian dilakukan proses editing yaitu proses meneliti kembali data dan informasi yang diperoleh sehingga kesalahan dalam penelitian dapat dihindari, dengan demikian di dapat kesempurnaan dalam kevaliditasan data. Selanjutnya dilakukan analisis data secara induktif yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan disertasi.

I. Orisinalitas Penelitian

Pemahaman mengenai birokrasi secara umum selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat, memang telah banyak dibicarakan di dalam berbagai diskusi atau seminar di kalangan akademisi maupun praktisi. Dalam pengamatan penulis melalui penelusuran bahan-bahan pustaka, belum ditemukan suatu uraian yang secara khusus mengkaji dan menganalisis politik hukum Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan disertasi ini antara lain :

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian Disertasi

No	Penyusun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Temuan
1	Yudi Kristiana	Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan Dengan Pendekatan Hukum Progresif (Studi Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi), (Disertasi, Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2007).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendekatan konvensional birokrasi kejaksaan tidak dapat berperan secara optimal dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi karena berkarakter birokratis, sentralistis, pertanggungjawaban hierarkhis dan sistem komando. 2. Penyimpangan birokrasi dalam pengendalian penanganan perkara terhadap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi terlembagakan dalam bentuk kebijaksanaan pimpinan yang tersembunyi di balik bekerjanya birokrasi yaitu : <ol style="list-style-type: none"> a) Penghentian penyelidikan atas dugaan tindak pidana korupsi yang cukup bukti yang seharusnya ditingkatkan ke penyidikan. b) Pembatasan calon tersangka dan ruang lingkup penanganan perkara. c) Menjadikan kebijakan penanganan perkara sebagai komoditas. d) Pengajuan rencana tuntutan pidana 	politik pemerintahan Timor Leste tentang pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik

			<p>yang rendah dengan imbalan uang.</p> <p>e) Pemenuhan biaya operasional penanganan perkara yang dilakukan dengan cara pemerasan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan perkara</p> <p>3. Rekonstruksi birokrasi kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana dengan pendekatan hukum progresif dilakukan dengan pembebasan dan konvensionalitas birokrasi, baik dari sisi struktur, kultur maupun peraturan perundang-undangan.</p>	
2	Endang Larasati,S	Konstruksi Hukum Pelayanan Publik pada Lembaga Pemerintahan Di Indonesia (Disertasi, Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008)	<p>1. Perubahan sosial politik dan sosial kultural yang terjadi di daerah-daerah seiring dengan terjadinya pergeseran dalam pelaksanaan hukum administrasi negara di bidang pelayanan publik, menuju ke modelnya yang memperlihatkan sifatnya yang responsif.</p> <p>2. Adanya konstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang bervariasi sehubungan dengan keragaman kondisi sosial budaya dan kebutuhan masyarakat.</p> <p>3. Hukum administrasi</p>	Peran birokrasi pemerintahan Timor Leste dalam meningkatkan kualitas pelayanan pencatatan sipil

			<p>negara tentang pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang terkonstruksi secara interaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinan direalisasikannya model hukum administrasi negara untuk pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak.</p>	
3	M. Bachri Yasin	<p>Perilaku birokrasi dalam pelayanan pajak kendaraan Bermotor di kantor samsat kota sorong provinsi Papua barat (Disertasi fakultas ilmu sosial dan ilmu politik Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar 2018)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah perlu lebih serius memperbaiki perilaku birokrasi dalam pelayanan pajak kendaraan melalui pengintegrasian antara penetapan standar kinerja tugas formal yang terukur dengan keunggulan-keunggulan perilaku diskresioner pegawai yang mencakup altruisme, <i>courtesy</i>, <i>sportsmanship</i>, <i>conscientiousness</i>, dan <i>civic virtue</i>. 2. Pimpinan institusi pelayanan pajak kendaraan di semua level perlu mengintegrasikan motivasi-motivasi ekstrinsik dengan motivasi-motivasi intrinsik pada semua level pegawai guna mendorong level outcomes perilaku birokrasi baik dalam dimensi kinerja tugas maupun perilaku diskresioner (OCB). 3. Pimpinan institusi 	<p>politik pemerintahan Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan</p>

			<p>pelayanan pajak kendaraan di level kabupaten/kota perlu lebih mempertimbangkan pelayanan atas kepentingan publik dalam pembuatan program, kegiatan dan keputusan-keputusan organisasi.</p> <p>4. Pimpinan institusi pelayanan pajak kendaraan perlu meningkatkan standar pemangku jabatan yang berkenaan dengan kemampuan penalaran dan pemecahan masalah bidang pajak kendaraan, dan mengintegrasikan pemilihan tingkat pendidikan/keterampilan dengan track-record dalam promosi jabatan pegawai.</p>	
--	--	--	--	--

J. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam disertasi ini terdiri dari enam (6) bab yang masing-masing bab dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I, berisi tentang merupakan Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoretik, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Orisinalitas Penelitian..

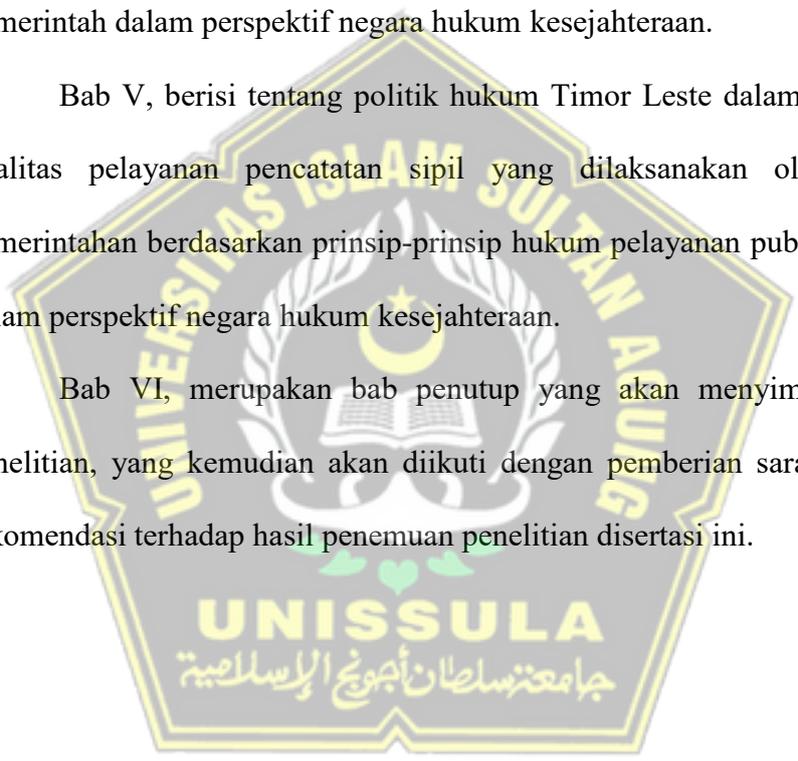
Bab II, merupakan Tinjauan Pustaka yang berisikan uraian mengenai Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintah Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan.

Bab III, berisi tentang Politik Hukum Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan.

Bab IV, berisi tentang kelemahan-kelamahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

Bab V, berisi tentang politik hukum Timor Leste dalam peningkatan kualitas pelayanan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

Bab VI, merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi terhadap hasil penemuan penelitian disertasi ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Sejumlah ahli telah mengemukakan definisi tentang politik hukum. T. M. Radhie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang. Selanjutnya, Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini kemudian diperjelas oleh Padmo Wahjono ketika mengemukakan di dalam majalah Forum Keadilan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁶⁴

Pada tahun 1970-an dan 1980-an, mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Soedarto mendefinisikan politik hukum merupakan kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang

⁶⁴ Moh Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14

untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung di dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Kemudian di dalam bukunya yang terbit tahun 1986, Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai suatu usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Selanjutnya, sosiolog hukum Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Di dalam studi politik hukum, menurut Satjipto Rahardjo, muncul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: (a) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada? (b) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?; (c) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?; serta (d) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut?⁶⁵

Sunaryati Hartono tidak secara jelas merumuskan arti politik hukum. Namun, substansi pengertian darinya bisa ditangkap ketika dia menyebut hukum sebagai alat dan bahwa secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional untuk mencapai cita-cita bangsa dan

⁶⁵ Ibid. hlm. 14.

tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum mempunyai misi merancang atau melakukan perubahan terhadap hukum untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁶⁶ Selanjutnya, Abdul Hakim Garuda Nusantara, mendefinisikan politik hukum sebagai legal policy atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi: (a) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; (b) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; (c) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan (d) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Menurut Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Selanjutnya, pendapat menurut Otong Rosadi dan Andi Desmon, politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional.⁶⁷ Pendapat yang hampir sama juga datang dari Abdul Latif dan Hasbi Ali yang menyatakan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan ketentuan hukum yang berlaku dengan

⁶⁶ Yuherman, 2010, "*Politik Hukum Peradilan dalam Praktek Penyelesaian Sengketa*", artikel dalam *Jurnal Yustisia*, edisi No. 81, hlm. 71.

⁶⁷ Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 5

memilih sarananya untuk mencapai tujuan tersebut dalam memenuhi perubahan kehidupan masyarakat sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).⁶⁸

Bernard L. Tanya menyatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang apa yang seharusnya yang tidak selamanya identik dengan apa yang ada. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap apa yang ada, melainkan aktif mencari tentang apa yang seharusnya. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada apa yang ada, tetapi harus mencari jalan keluar kepada apa yang seharusnya. Oleh karena itu, keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntutan untuk memilih dan mengambil tindakan. Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita/harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang-bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik tolak politik hukum adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita format bentuk dan isi hukum yang dianggap capable untuk mewujudkan visi tersebut.⁶⁹

Dari berbagai definisi tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa

⁶⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2014, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 11

⁶⁹ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 3.

politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu di dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Di dalam pengertian ini, pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau legal policy lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir legal policy tersebut untuk mencapai tujuan negara

2. Karakter Politik Hukum

Dalam realitasnya bilamana terdapat hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Dalam hal ini, Lev mengatakan bahwa untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi

juga dalam implementasinya. Sri Soemantri pernah menggambarkan hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan dengan rel dan politik diibaratkan dengan lokomotif, maka sering dilihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.⁷⁰

Sehubungan dengan lebih kuatnya energi politik dalam berhadapan dengan hukum, apa yang dikemukakan oleh Dahrendorf dapat memperjelas mengapa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan. Dengan merangkum karya tiga sosiolog yakni Pareto, Mosca, dan Aron kemudian Dahrendorf mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. Pertama, jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai. Kedua, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk memelihara dominasinya berupa kekayaan materiil, intelektual, dan penghormatan moral. Ketiga, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. Keempat, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. Kelima, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya sendiri. Keenam, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

⁷⁰ Moh Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 20

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum sehingga studi ini meletakkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. Dalam kaitan ini, konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara bersangkutan. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, yaitu susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Sehingga dengan kondisi ini produk hukumnya berkarakter responsif/populistik. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.

Sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, yaitu susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elite kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan. Oleh sebab itu, dalam konteks ini produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok atau individu-individu di dalam masyarakat. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokrasi atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.

Titik simpul politik hukum dalam hidup bernegara ini adalah pada keputusan-keputusan menyangkut hidup bernegara. Pertama, sebuah keputusan haruslah merakyat, dalam arti luas harus merupakan hasil persetujuan dan berisi kehendak/kepentingan rakyat seutuhnya. Sebuah keputusan tidak boleh hanya representasi kepentingan golongan tertentu

atau kelompok tertentu. Kedua, keputusan yang merakyat, yang dihasilkan melalui wakil-wakilnya, harus dijadikan titik tolak bagi seluruh kebijakan lembaga dan aparatur negara. Ketiga, penentuan isi keputusan mengenai apapun (baik-buruk dan berhak-tidak berhak), bukan ditentukan oleh selera wakil-wakil di parlemen dan penyelenggara negara, tetapi oleh rakyat seutuhnya. Dengan demikian, tugas hukum dalam konteks politik hukum di bidang ini adalah menjamin dan memastikan bahwa seluruh keputusan dan kebijakan para wakil di parlemen dan penyelenggara negara keputusan yang tidak memenuhi kualifikasi merakyat harus ditolak dan batal dengan sendirinya. Selain itu, pihak yang mengambil keputusan dimaksud harus diadili dan dihukum karena telah melakukan “kejahatan demokrasi”.

Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang akan diwujudkan melalui politik hukum nasional merupakan sistem hukum yang bersumber dan berakar pada berbagai sistem hukum yang digunakan oleh masyarakat Indonesia, yang meliputi sistem hukum adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa sistem hukum adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa merupakan bahan baku pembentukan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif melalui politik hukum nasional. Berdasarkan hal tersebut, maka seluruh komponen dan unsur-unsur hukum nasional harus dibangun secara simultan, sinkron, dan terpadu. Dengan menggunakan pendekatan sistemik

tersebut, diharapkan akan terbentuk dan terwujud sebuah sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif yang berdasarkan filsafat Pancasila dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 serta sekaligus akan terpenuhi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Indonesia di masa yang akan datang.

B. Pelayanan Publik

1. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik.⁷¹ selain itu dijelaskan sekali lagi oleh Dwiyanto bahwa literatur terdahulu menyatakan “*what government does is public service*”.⁷² Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memang memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Para ahli memiliki ragam pemaknaan atau definisi terkait pelayanan publik. Berikut ini beberapa pendapat pelayanan publik oleh beberapa ahli tersebut:

Pelayanan publik secara ringkas bisa diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun secara tidak langsung (yaitu lewat pembiayaan

⁷¹ Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Universitas Gajah Mada Press. Yogyakarta, hlm 14.

⁷² Ibid

penyediaan layanan yang diselenggarakan oleh pihak swasta).⁷³ Sedangkan menurut Mahmudi, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁴

Mengacu pada pendapat di atas, menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh undang-undang atau regulasi yang berlaku sehingga dapat menjadi acuan dalam penyelenggarannya. Selain pihak dari pemerintah yang menjadi penyelenggara pelayanan publik, dimungkinkan pula pelayanan publik diselenggarakan oleh pihak non pemerintah, seperti swasta atau masyarakat. Namun hal tersebut tidak seakan-akan membantah bahwa peran pemerintah begitu penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakatnya.

Pelayanan oleh pemerintah (*government service*) dapat dimaknai sebagai “*the delivery of a service by a government agency using its own employees*”⁷⁵ dengan kata lain bahwa pemberian pelayanan kepada masyarakat/warga negara yang dilakukan oleh agen pemerintah melalui pegawainya. Penyediaan pelayanan publik secara langsung oleh pemerintah dilakukan lewat apa yang disebut sebagai sektor publik (*public sector*), yaitu badan-badan pemerintah, sekolah milik pemerintah, kantor pos, perusahaan listrik pemerintah, rumah sakit milik pemerintah, dan

⁷³ Putra, Fadhilla. 2012. *New Public Governance*. UB Press, Malang:

⁷⁴ Mahmudi. 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi. kedua. Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN. Yogyakarta. Hal 22

⁷⁵ Savas, E.S. 1987. “*Privatization: The Key to Better Government*”. Chatam House Publisher. New Jersey, Hlm. 62.

seterusnya. Penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan demi tujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan. Pemerintah sebagai penyedia harus bersikap secara professional dalam menjalankan fungsinya sebagai penyedia pelayanan publik.

Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa penyediaan pelayanan publik haruslah didukung oleh regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah. regulasi tersebut selanjutnya menjadi semacam guidance bagi penyediaan pelayanan publik. Oleh karena itu, adanya Undang-undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik menjadi angin segar dalam upaya penyediaan pelayanan publik yang baik. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁷⁶ Disamping itu, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar negara bangsa Indonesia mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahterannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baiknya buruknya penyelenggaraan publik.⁷⁷ Sehingga jelas sekali bahwa tugas dari penyelenggara pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk barang, jasa ataupun pelayanan administratif dan dalam kaitannya dengan pelayanan publik ini,

⁷⁶ UU NO 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁷⁷ Surjadi. 2012. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Reifika Aditama. Bandung: hlm 17

kepuasan masyarakat akan pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting

2. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memperhatikan prinsip – prinsip penyelenggaraan pelayanan publik:

- a. Kesederhanaan: prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit atau cepat, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
 - b. Kejelasan:
 - 1) Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
 - c. Kepastian dan tepat waktu: pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
 - d. Akurasi: produk pelayanan publik diterima dengan benar , tepat, dan sah.
 - e. Tidak diskriminatif: tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
 - f. Bertanggung jawab: pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
7. Kelengkapan sarana dan prasarana: tersedianya

sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

g. Kemudahan akses: tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi

h. Kejujuran: cukup jelas

i. Kecermatan: hati –hati, teliti, telaten.

j. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan: aparat penyelenggara pelayanan harus disiplin, Sopan, ramah, dan memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.

k. Keamanan dan kenyamanan: proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu:⁷⁸

a. Empati dengan customers. Pegawai yang melayani urusan perizinan untuk instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.

b. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar – benar diterapkan.

⁷⁸ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm 246

- c. Kejelasan tatacara pelayanan. Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- d. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar – benar diperlukan.
- e. Kejelasan terkait kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus irumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
- f. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. Kepastian judul dan durasi pelayanan. Jadwal dan urasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- h. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
- j. Kejelasan hak dan kewajiban providers maupun bagi customer. Hak – hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi providers maupun bagi

customers harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

- k. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

4. Pelayanan Publik Perspektif Islam

Pelayanan publik dalam pandangan Islam bisa merujuk pada Al-Baqarah [2]: ayat 267: "Hai orang-orang yang beriman nafkanlah (dijalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji". (Q.S. al-Baqarah [2]: 267.)

Menurut Rachmadi dan Muslim dalam Jurnal JURIS, dalam kandungan ayat tersebut, Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia (bukan saja untuk umat Islam) untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Apabila kita tarik ke ranah pelayanan, maka ayat tersebut dapat bermakna bahwa para petugas pelayan, hendaknya seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri.

Rujukan lain secara normatif Rasulullah bersabda: hayrunnash anfaulum linnash yang artinya "sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi manusia" (HR Ahmad, ath-Thabrani, ad-Daruqutni) yang dihasankan oleh al-Albani didalam Shahihul Jami' no: 3289. Pengertian "baik" dalam hadist diatas tentunya bukan saja baik dalam pandangan manusia meskipun memiliki nilai relatif di mata manusia, tetapi "baik" dalam menurut Allah dan Rasul-Nya yang tertuang dalam Al-Quran dan Sunnah Rasul-Nya yang bernilai absolut. Dengan demikian hadist ini memiliki pengertian bahwa ketika seseorang membantu sesama manusia sehingga dirinya bermanfaat bagi manusia lainnya maka termasuk kepada golongan "sebaik-baik manusia" dimata Allah Swt dan Rasul-Nya.

Jika seorang Muslim mengemban tugas sebagai pelayan publik, maka kandungan Al Quran dan hadist yang sebutkan di atas dapat menjadi inspirasi dalam melakukan aktivitasnya agar dapat bermanfaat bagi orang, bukan hanya mencari manfaat dari orang lain, apalagi memanfaatkan orang lain untuk kepentingan dirinya. Cara untuk menjadi seseorang yang bermanfaat bagi orang lain, salah satunya dengan memberikan bantuan sesuai kebutuhan orang tersebut sepanjang sesuai dengan bidang tugas dan kewenangannya. Menolong dan bermanfaat bagi orang lain adalah perbuatan baik dan terpuji, baik di mata manusia maupun di mata Allah Swt dan Rasul-Nya.

C. Kualitas Pelayanan Publik

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa karena salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaiannya pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas.⁷⁹ Di samping itu, dengan berlakunya UU No.23/2006, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Di era otonomi daerah saat ini, dimana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat. Dengan kondisi demikian, hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya birokrasi pemerintah yang

⁷⁹ Y. Warella, 1997, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan, Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara FISIP UNDIP, Semarang, hlm.16.

semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan agar dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, aparaturnegara harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya dapat menjadi *center of excellence* (pusat keunggulan pemerintah).⁸⁰

Terminologi kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti : (1) kinerja; (2) keandalan; (3) mudah dalam penggunaan, (4) estetika. Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa, kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customer*)⁸¹, sedangkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gasperz dinyatakan bahwa, pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok :⁸²

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau

⁸⁰ J.B Kristiadi, 1996, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta, hlm.4

⁸¹ Sampara Lukman, *Op.Cit*, hlm.7.

⁸² Vincent Gasperz, 1997, *Indonesia Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total* (terjemahan Sudarsono), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 34.

kerusakan. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih murah, lebih baik, lebih cepat, tepat, akurat, ramah, dan sesuai dengan harapan pelanggan.

Kualitas oleh banyak pakar juga diartikan dalam suatu frase, diantaranya W.E Deming menyebutnya perbaikan berkesinambungan (*continuous improvement*), Joseph M.Juran menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Koaru Ishikawa mengartikan dalam bentuk kalimat yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna, dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya J.W. Cortado menyebutnya pula dalam satu frase yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*) atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan⁸³, dengan demikian bertolak dari pendapat-pendapat tersebut, maka kualitas pelayanan birokrasi adalah melayani masyarakat (konsumen) yang sesuai dengan kebutuhan dan selera. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas. Oleh sebab itu, pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya: (i) pelayanan yang bersifat anti birokratis; (ii) distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi pada klien.⁸⁴

Adapun menurut Tjiptono, pada prinsipnya konsep kualitas memiliki dua dimensi yaitu : dimensi produk dan dimensi hubungan antara produk dan

⁸³ Dikutip oleh James F. Cortado, 1996, *Total Quality Management*, Gramedia, Jakarta, hlm.8

⁸⁴ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, hlm.43

pemakai. Dimensi produk memandang kualitas barang dan jasa dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya yaitu perspektif yang memandang kualitas dari sosok yang dapat dilihat, kasat mata, dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan, sedangkan dalam perspektif hubungan antara produk dan pemakai merupakan suatu karakteristik lingkungan dimana kualitas produk adalah dinamis, sehingga produk harus disesuaikan dengan tuntutan perubahan dari pemakai produk.⁸⁵ Lebih lanjut Crosby, Lethimen, dan Wyckoff mendefinisikan kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap perincian-perincian dimana kualitas dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.⁸⁶

Mengingat pentingnya kualitas pelayanan, banyak para pakar yang berpendapat bahwa, manfaat yang dapat diraih dari menciptakan dan mempertahankan kualitas pelayanan, jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan untuk meraihnya, atau biaya akibat dari kualitas pelayanan yang buruk. Kualitas yang unggul saat ini, dipandang sebagai sasaran untuk meraih keunggulan dalam persaingan. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono mengemukakan bahwa :⁸⁷

Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang memuaskan.

Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, Rasyid mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi

⁸⁵ Fandi Tjiptono, 1996, *Manajemen Jasa*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm.73

⁸⁶ Jusman Iskandar, *Op.Cit*, hlm.209

⁸⁷ Fandi Tjiptono, *Op. Cit*, hlm.54

pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.⁸⁸ Untuk itu, ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah :⁸⁹

1. *Function* : kinerja primer yang dituntut.
2. *Conformance*: kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
3. *Reliability* : kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability* : kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

⁸⁸ Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan, *Op.Cit*, hlm.3-4.

⁸⁹ Fandi Tjiptono, *Total Quality Service, Op. Cit*, h.14. Bandingkan dengan konsep *Total Quality Management* yaitu peningkatan kualitas secara holistik dengan sasaran-sasaran spesifik dalam Ismail Mohamad, "Kualitas Pelayanan Masyarakat: Konsep dan Implementasinya" *Jurnal Administrasi Negara*, Vol 5 No.1, Kerjasama LAN dengan UNHAS, 1999, h.14. Lihat juga J. Salusu yang berpendapat bahwa, konsep *Total Quality Management* merupakan konsep terpadu yang penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi yang dapat pula diterapkan pada lembaga pemerintahan, dalam *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik Dan Non Profit*, Grafindo, Jakarta, 1996, hlm.473.

Selain dari hal di atas, maka yang berkaitan dengan kualitas pelayanan perlu pula diperhatikan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan yaitu sebagai berikut :⁹⁰

1. Akurasi pelayanan. Ini berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
2. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
3. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
5. Variasi model pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, features dari pelayanan dan lain-lain.
6. Pelayanan pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
7. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
8. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu dan fasilitas lainnya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, diharapkan melalui pelayanan yang baik akan dapat bermanfaat terhadap citra birokrasi pemerintah itu sendiri dan masyarakat, dengan demikian, untuk

⁹⁰ W. Riawan Tjandra, dkk, 2005, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, hlm. 20-21.

meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka pemberdayaan terhadap para birokrat ke arah penciptaan profesionalisme pegawai juga menjadi sangat menentukan, seperti yang dikatakan Pamudji bahwa :⁹¹

Profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab.

Pada hakikatnya pelayanan (*service*) diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, setiap organisasi yang bergerak di bidang pelayanan baik dalam penyediaan jasa privat maupun jasa publik, harus diarahkan pada tercapainya kepuasan pelanggan atau masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini kepuasan pelanggan/masyarakat sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan⁹², dengan demikian penerapan program kepuasan pelanggan tampaknya memang tidak dapat dihindari lagi karena masyarakat sudah semakin kritis terhadap kualitas pelayanan yang diterimanya, seperti yang dikemukakan Woworuntu bahwa :⁹³

Kepuasan masyarakat akan menimbulkan hubungan yang harmonis antara birokrat dan masyarakat, dimana masyarakat akan memberikan informasi dari mulut ke mulut mengenai layanan publik yang diterimanya, dan hal ini tentunya sangat menentukan citra pemerintah itu sendiri di mata masyarakatnya. Lebih dari itu kepuasan masyarakat akan menyebabkan pelanggan di “raja” kan.

⁹¹ S. Pamudji, 1994, “Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik” *Widyapraja*, No. 19 Tahun III, IIP, Jakarta, hlm. 20.

⁹² Fandi Tjiptono, *Manajemen Jasa*, *Op.Cit*, hlm.54.

⁹³ Bob Woworuntu, *Dasar-Dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.19. Lihat juga Martani Husaeni yang mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan adalah persepsi pelanggan atas suatu layanan yang dialaminya, dalam *Kerangka Pemikiran Konsep Pengukuran Kepuasan Pelanggan*, Erlangga, Jakarta, 1995, h.8.

Sehubungan dengan hal di atas, dapat dipahami bahwa kepuasan masyarakat menjadi urgen dalam kehidupan suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang mengemukakan urgensi tentang kepuasan masyarakat sebagai berikut :⁹⁴

1. Kepuasan masyarakat adalah alat yang paling ampuh bagi kehidupan organisasi.
2. Masyarakat harus diberi pelayanan yang terbaik dan seoptimal mungkin.
3. Kepuasan masyarakat memerlukan upaya kerja profesional yang mantap.
4. Memuaskan masyarakat adalah tanggung jawab semua pihak dalam organisasi.
5. Pelayanan yang memuaskan adalah tindakan kita bukan advertensi atau iklan yang kita gemborkan.

Selama ini, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat, seperti diungkapkan Zulkarnain bahwa, pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara masih berada dalam peringkat preset and accounted artinya, organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui tentang kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan.⁹⁵ Oleh sebab itu, birokrasi pemerintah sebagai salah satu organisasi pelayanan, sudah sewajarnya untuk mencoba menerapkan konsep kepuasan masyarakat dalam kehidupan organisasinya,

⁹⁴ Soedarsono.H., 2000, *Strategi Pelayanan Prima*, LAN, Jakarta, hlm. 17.

⁹⁵ Happy Bone Zulkarnain, 1986, "*Etika Pelayanan Publik Dalam PJPT IP*", *Manajemen Pembangunan*, No. 16/IV, Bandung, hlm. 55.

terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perlunya menerapkan konsep kepuasan masyarakat tersebut semakin penting artinya dalam era Reformasi saat ini dimana masyarakat sudah semakin kritis dalam menilai kinerja birokrasi.

D. Pencatatan Sipil

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tidaklah memberikan pengertian secara khusus mengenai catatan sipil. Sementara lembaga catatan sipil sudahlah dikenal sejak zaman dahulu. Berikut merupakan pendapat pengertian mengenai catatan sipil dari para ahli.⁹⁶

Di Indonesia lembaga yang khusus menangani mengenai peristiwa kependudukan adalah lembaga catatan sipil. Lembaga catatan sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembuktian yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya serta memberi kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan dan kematian.⁹⁷

Lembaga catatan sipil sebenarnya bukan lembaga asli bangsa Indonesia tetapi berasal dari negara Belanda. Negara Belanda sendiri mengambil dari Perancis yang terdapat dalam Code Civil Perancis.⁹⁸ Lembaga catatan sipil baru lahir pada masa Revolusi Perancis, sedangkan sebelumnya hanyalah

⁹⁶ Rachmadi Usman. 2006. *Aspek-aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaann di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta: Hlm. 189

⁹⁷ Budijaya, I Nyoman. 1987. *Catatan Sipil Di Indonesia Suatu Tinjaun Yuridis*. Bina Indra Karya., Surabaya, hlm. 9

⁹⁸ F. X. Suhardana, 1992, *Hukum Perdata I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 68

pencatatan dalam register-register yang dilakukan oleh Gereja. Tetapi kemudian apa yang ditulis oleh gereja ternyata tidak lengkap, bahkan ada yang hilang. Maka pada tahun 1792 dibentuk undang-undang yang isinya antara lain menugaskan Pemerintah Kota untuk mendaftarkan peristiwa kelahiran, perkawinan, dan kematian warga kota, serta melarang badan (orang) lain melakukan tugas pendaftaran tersebut.⁹⁹

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diperbarui dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013, yang dimaksud dengan Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana. Sedangkan Pejabat Pencatatan Sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan Peristiwa Penting yang dialami seseorang pada Instansi Pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pencatatan ini pemerintah menugaskan kepada kantor lembaga catatan sipil dengan tujuan agar setiap warga masyarakat dapat memiliki bukti-bukti otentik tentang peristiwa-peristiwa penting yang terjadi sehubungan dengan dirinya, untuk memperlancar aktivitas pemerintah di bidang kependudukan, untuk mendapatkan data-data selengkap mungkin agar status warga masyarakat dapat diakui.

⁹⁹ Meliala, S., Djaja, 2014, *Hukum Perdata Dalam Perspektif B.W*, NuansaAulia, Bandung. Hlm. 26

E. Birokrasi Pemerintah

Dibandingkan dengan subyek ilmu pengetahuan yang lain, sesungguhnya eksistensi birokrasi baik sebagai fenomena politik administrasi maupun sebagai subyek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih relatif baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Sedangkan sebagai obyek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan pada waktu di sekitar revolusi Perancis pada abad ke-18 (1760-an).

Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asal kata “bureau” yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya. Kita mengetahui dari sejarah bahwa pemerintah Perancis (dan Negara Eropa lainnya) pada saat itu dikenal memiliki kinerja yang sangat buruk, serta mengeksploitasi rakyatnya secara berlebihan. Para pejabat sebagai abdi raja, gemar mengadakan pesta mewah di tengah kelaparan dan kesengsaraan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, kejam terhadap mereka yang kritis, serta gemar menjilat para raja dan bangsawan. De Gournay saat itu mengemukakan bahwa, “...sangat dikeluhkan parapejabat, para jurnalis, para sekretaris, para inspektur,, dan para *Intendan* yang diangkat bukannya memberikan keuntungan pada kepentingan umum, melainkan kepentingan umum justru terabaikan karena adanya pejabat.....” Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakailah istilah *bureaumania* yang kemudian memunculkan varian kata *bureaucratie* (Bahasa

Perancis), *burocratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris). Istilah –istilah tersebut itulah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organ/ institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam sebuah Negara, sebagaimana didefinisikan oleh Hague, Harrop & Breslin (1998, h. 219) bahwa birokrasi adalah “organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan keputusan kebijakan” (*the bureaucracy consists of salaried officials who conduct the detailed business of government, advising on and applying policy decisions*).¹⁰⁰

Model birokrasi modern seperti yang kita kenal sekarang, utamanya terbentuk dan dipraktikkan pada beberapa Negara sejak terjadinya revolusi industri di Eropa pada abad pertengahan. Pada era tersebut badan-badan birokrasi pemerintah dan profesi birokrasi tumbuh berkembang seiring dengan tumbuhnya perusahaan-perusahaan industri dan profesi pekerjaan yang ada pada institusi (perusahaan) swasta. Sejak revolusi industri, unit institusi pemerintah berkembang semakin kompleks dan variatif, dengan pola/sistem rekrutmen, pendidikan, pekerjaan, dan pengajian. Berkembangnya kompleksitas institusi birokrasi tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan perusahaan swasta dan masyarakat terhadap pelayanan dan perlindungan pemerintah. Terlebih lagi pada saat itu hampir semua Negara Eropa melakukan praktik penjajahan dan kolonialisasi di berbagai belahan dunia. Praktik itu menuntut Negara-negara Eropa untuk memodernisasi penyelenggaraan pemerintahan dan aparturnya agar

¹⁰⁰ Muhammad. 2018. *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press. Hlm 15

pengelolaan dan kontrol terhadap Negara jajahan dapat dilakukan dengan efektif. Seiring dengan hal tersebut, berbagai produk industri seperti kertas, mesin ketik, telepon, tinta, ballpoint, dan stempel juga turut membentuk karakteristik dan kinerja birokrasi modern.

Institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh Negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik Negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur Negara, secara praktis pengertian birokrasi ini masih sering menimbulkan kontroversi pada konsepsi yang paling luas. Birokrasi sering disebut sebagai badan / *sector* pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, tau juga *public service* atau *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Akan tetapi di banyak Negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang Negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintah atau *Public sector*.

Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan pada dasarnya keseluruhan organisasi dan manajemen dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam berbagai unit organisasi pemerintah pada suatu departemen maupun non

departemen baik di pusat maupun di daerah dalam rangka pelayanan umum dan masyarakat. Birokrasi pemerintahan dalam suatu organisasi pemerintahan dapat dikategorikan dalam: mengatur atau *regulation* bagi kepentingan umum; melakukan pelayanan atau *service* langsung pada masyarakat dan menjalankan kegiatan pembangunan pada sektor-sektor khusus atau *development* untuk tujuan pembangunan.

F. Negara Hukum Kesejahteraan

Untuk memahami secara tepat konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan serta pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsep negara hukum.¹⁰¹ Disamping itu pemikiran terkait konsep negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, bahkan jauh lebih tua dari usia ilmu negara maupun ilmu kenegaraan.¹⁰²

Pemikiran tentang negara hukum telah jauh muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan populer pada Abad XIX. Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dari itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan mengenai negara hukum sudah berkembang sejak

¹⁰¹ S.F Marbun, 1997, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, hlm. 9

¹⁰² Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 25

tahun 1800 SM. Menurut Jimly Asshiddiqie akar terjauh awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut beliau gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Secara historis persoalan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.¹⁰³

Plato dan Aristoteles mengintrodusir Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh negara yang adil. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut :¹⁰⁴

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*);
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*);
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*);
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan (*idée der gorechtigheid*).

Dalam perjalanannya, konsep *legal state* mengalami nasib yang sama dengan konsep *political state*. Kegagalan yang dialami konsep *legal state* atau negara penjaga malam ini kemudian melahirkan suatu gagasan baru yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan

¹⁰³ S.F. Marbun. 2011, *Peradilan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta, hlm 1.

¹⁰⁴ Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 2000, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Gaya Media, Cet. 4, Jakarta, hlm. 131

pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeyenis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).

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

BAB III

POLITIK HUKUM TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PENCATATAN SIPIL YANG DILAKSANAKAN OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN BELUM SESUAI DENGAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

A. Regulasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Timor Leste

Berdasarkan Peraturan No. 7/2009 tanggal 15 Juli tentang Menciptakan Komite Fungsi Publik Pembentukan Komisi Layanan Sipil telah dimanifestasikan sebagai niat Pemerintah sejak persetujuan Program Pemerintah Konstitusi IV. Pemerintah mengharapkan Komisi, sebagai entitas independen, untuk dapat menjamin layanan sipil yang tidak memihak secara politis, tidak memihak, berdasar prestasi, dengan standar profesionalisme yang tinggi dan yang dapat memberikan layanan berkualitas kepada Negara dan penduduk Timor-Leste. Agar efektif, Komisi akan mengadakan serangkaian fungsi terkait dengan fungsi publik yang akan dijalankannya sendiri atau melalui delegasi kepada para pemimpin utama badan Sektor Publik.

Fungsi-fungsi ini termasuk membuat keputusan, memberikan panduan, menetapkan parameter, mengembangkan kebijakan dan prosedur, menerapkan hukuman dan menilai sumber daya terkait dengan sektor publik. Komisi juga akan bertindak sebagai penasihat pemerintah untuk mendapatkan

efisiensi dan efektivitas maksimum di Sektor Publik dan dalam manajemen dan pengembangan sumber daya manusia masing-masing.

Dengan demikian, Parlemen Nasional memutuskan, berdasarkan ketentuan **Pasal 92 dan ayat 1 Pasal 95 Konstitusi Republik**, untuk ditegakkan sebagai hukum, sebagai berikut:

Pasal 1

Obyek

1. Undang-undang ini membentuk Komisi Layanan Sipil, yang selanjutnya disebut Komisi, layanan khusus Negara, di bawah pengawasan dan pengawasan Perdana Menteri, diberkahi dengan otonomi administratif, keuangan dan teknis.
2. Komisi adalah badan yang bertanggung jawab untuk menjamin layanan sipil yang berpolitik, tidak memihak, berdasar jasa, dengan standar profesionalisme yang tinggi, dengan tujuan memberikan layanan berkualitas kepada Negara dan rakyat Timor-Leste.
3. Komisi bertujuan untuk memperkuat kinerja Sektor Publik dengan memastikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam UU No. 8/2004, tanggal 16 Juni (Statuta Pegawai Negeri Sipil).

Pasal 2

Definisi

Untuk tujuan undang-undang ini, dipertimbangkan:

- a) Badan Administrasi Publik - Setiap entitas dari administrasi langsung atau tidak langsung Negara, di bawah wewenang badan kedaulatan yang pekerjaannya adalah pegawai negeri sipil atau agen Administrasi Publik yang dicakup oleh Statuta Layanan Sipil;
- b) Presiden - Presiden Komisi Kepegawaian;
- c) Manajer - Direktur Jenderal, direktur nasional atau otoritas administratif tertinggi dari setiap entitas di Sektor Publik;
- d) Sektor Publik - Perangkat pegawai negeri, agen dari Administrasi Publik dan pekerja lain yang, terlepas dari pekerjaan, ada di layanan Administrasi Negara, tidak termasuk sektor bisnis Negara;
- e) Komisi - Komisi Layanan Sipil;
- f) Komisariss - Anggota Komisi;

- g) Pekerja - Orang yang dipekerjakan oleh Negara, terlepas dari status pekerjaan, kecuali untuk pengangkatan politik.
- h) Penunjukan politik - Penunjukan pada posisi yang dihasilkan dari pemilihan atau penunjukan berdasarkan ketentuan Konstitusi atau hukum dan tidak tercakup oleh Statuta Pegawai Negeri Sipil;
- i) Remunerasi - Gaji sebagai remunerasi untuk pekerjaan yang jatuh tempo, ditambah suplemen yang diatur dalam undang-undang;
- j) Sekretariat - Sekretariat Komisi;
- k) Sekretaris - Kepala Sekretariat.

Pasal 3

Lingkup aplikasi

Keputusan Komisi berlaku untuk semua pegawai negeri, agen administrasi publik dan pekerja lain, terlepas dari hubungan kerja mereka dengan Negara, dengan pengecualian entitas di sektor bisnis Negara.

Pasal 4

Tujuan komisi

Tujuan Komisi adalah untuk memastikan:

- a) Sektor Publik yang tidak memihak, berdasarkan prestasi dan dengan standar profesionalisme dan integritas yang tinggi;
- b) Bahwa Sektor Publik memberikan layanan berkualitas kepada Negara dan orang Timor;
- c) Manajemen kinerja Sektor Publik yang efisien, efektif dan ekonomis;
- d) Perlakuan yang adil dan memadai untuk pegawai negeri, agen Administrasi Publik dan pekerja lain di Sektor Publik;
- e) Pengembangan kepemimpinan dan inovasi di Sektor Publik.

Pasal 5

Peran dan tugas

1. Komisi bertanggung jawab atas seluruh Sektor Publik:
 - a) Memastikan bahwa perekrutan pekerja mengikuti proses selektif berdasarkan prestasi;
 - b) Mendorong penghormatan terhadap kode etik yang diatur dalam Statuta Pegawai Negeri Sipil;
 - c) Mempromosikan budaya perbaikan dan manajemen kinerja yang berkelanjutan;
 - d) Untuk meningkatkan manajemen dan administrasi perencanaan, kinerja organisasi dan praktik ketenagakerjaan;

- e) Pengembangan kapasitas jaminan dan pelatihan profesional;
 - f) Mengembangkan dan menerapkan strategi manajemen dan perencanaan tenaga kerja;
 - g) Meninjau masalah yang terkait dengan manajemen dan kinerja layanan Sektor Publik;
 - h) Untuk melembagakan, melakukan dan memutuskan proses disipliner dan menerapkan hukuman masing-masing;
 - i) Tentukan sumber daya dan putusan rehabilitasi;
 - j) Memberikan saran kepada Pemerintah tentang remunerasi serta syarat dan ketentuan ketenagakerjaan dan manfaat masing-masing;
 - k) Memberi saran kepada pemegang badan-badan Negara dalam hal-hal yang berkaitan dengan sektor publik;
 - l) Melakukan kegiatan lain yang ditentukan oleh hukum.
2. Komisi juga bertanggung jawab untuk:
- a) Melakukan rekrutmen, penunjukan dan promosi di sektor publik, dan dapat mendelegasikan berdasarkan ketentuan hukum ini;
 - b) Menetapkan pedoman tentang pekerjaan dan manajemen di sektor publik;
 - c) Memanggil pejabat dan agen sektor publik untuk hadir di hadapan Komisi;
 - d) Meminta para manajer informasi dan dokumen yang diperlukan untuk menginstruksikan prosedur dan investigasi Komisi;
 - e) Untuk merujuk hal-hal kepada Ombudsman untuk Hak Asasi Manusia dan Keadilan, Jaksa Agung, Inspektur Jenderal dan entitas kompeten lainnya.

Pasal 6

Pedoman komisi

1. Komisi bertanggung jawab untuk mengeluarkan pedoman dan keputusan yang, setelah dipublikasikan di Jurnal dan República, wajib untuk sektor publik.
2. Pedoman dan keputusan ini merujuk pada:
 - a) Rekrutmen dan seleksi;
 - b) Pelatihan dan pengembangan kapasitas;
 - c) Penunjukan sebagai pengganti;
 - d) Kualifikasi profesional;
 - e) Klasifikasi fungsi;
 - f) Syarat dan ketentuan kerja;
 - g) Praktik administrasi dan manajemen di sektor publik;
 - h) Pelanggaran disipliner, banding dan konsiliasi perburuhan;
 - i) Hal-hal lain yang berkaitan dengan kompetensi Komisi yang ditetapkan oleh Undang-Undang ini.

Pasal 7

Delegasi

1. Komisi dapat mendelegasikan wewenangnya, secara tertulis, menunjukkan Direktur kepada siapa ia mendelegasikannya dan objek kekuasaan yang didelegasikan.
2. Delegasi dapat mencakup kekuatan untuk mendelegasikan, dalam tubuh secara hierarkis tunduk kepada Delegasi, yang mengindikasikan objek kompetensi yang didelegasikan.
3. Komisi dapat setiap saat mencabut kompetensi yang didelegasikan, serta memodifikasi atau mencabut delegasi.
4. Kompetensi untuk merekrut, menunjuk atau memutuskan hubungan kerja direktur tidak dapat didelegasikan.

Pasal 8

Komposisi Komisi

1. Komisi terdiri dari lima anggota, dua di antaranya dipilih oleh Parlemen Nasional, berdasarkan ketentuan Peraturan masing-masing dan yang lainnya ditunjuk oleh Pemerintah, yang juga menunjukkan Presidennya.
2. Anggota Komisi menjabat di hadapan Perdana Menteri.
3. Komisaris ditunjuk berdasarkan dedikasi eksklusif atau sebagian, untuk jangka waktu lima tahun, dapat diperpanjang untuk periode yang sama, undang-undang masing-masing diatur oleh Pemerintah.
4. Dalam hal terjadi hambatan permanen atau penghentian tugas komisaris, posisi akan diisi sesuai dengan ayat 1 dan 2 artikel ini.
5. Dalam hal tidak ada atau halangan Presiden Komisi, selama lebih dari tiga puluh hari, Perdana Menteri menunjuk seorang Komisaris sebagai Presiden di Kantor.

Pasal 9

Ketentuan untuk menunjuk komisaris

1. Untuk ditunjuk sebagai komisaris, Anda harus:
 - a) kewarganegaraan Timor;
 - b) Integritas karakter;
 - c) Pengetahuan dan pengalaman dalam bidang-bidang seperti kebijakan publik, manajemen, administrasi publik, hukum, hubungan industri dan pekerjaan.
2. Yang berikut ini tidak dapat ditunjuk sebagai komisaris:
 - a) Presiden Republik;
 - b) anggota Parlemen Nasional;
 - c) anggota Pemerintah;
 - d) hakim dan jaksa penuntut di kantor;

- e) kandidat untuk posisi elektif;
- f) pegawai sektor publik di kantor;
- g) para pemimpin partai politik.

Pasal 10

Pengakhiran tugas Komisaris

Komisaris berhenti menjalankan fungsinya:

- a) dengan keringanan tertulis;
- b) dengan penunjukan atau pemilihan posisi lain;
- c) untuk tidak menyetujui tiga pertemuan yang disetujui Komisi tanpa persetujuannya.

Pasal 11

Kehilangan mandate

1. Perdana Menteri dapat memecat komisaris mana pun ketika dia menemukan bahwa:
 - a) kecuali untuk sakit sementara, komisaris tidak dapat melaksanakan tugasnya secara memadai;
 - b) ia dihukum dengan hukuman akhir dan tidak dapat dibatalkan, hukuman penjara yang efektif;
 - c) dinyatakan bersalah, dalam konteks gugatan, karena melakukan kesalahan dalam pelaksanaan tugasnya.
2. Dalam kasus hilangnya mandat komisioner yang dipilih oleh Parlemen Nasional, mandat tersebut harus dikomunikasikan kepada Parlemen Nasional, yang memilih seorang komisaris baru berdasarkan ketentuan hukum.
3. Pelanggaran berarti tindakan yang diambil oleh komisaris, yang, jika ia adalah seorang pegawai negeri sipil, akan mewakili:
 - a) pelanggaran terhadap ketentuan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
 - b) pelanggaran yang menyiratkan tindakan disipliner, di bawah ketentuan Statuta Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 12

Hubungan dengan Pemerintah

1. Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Komisi:
 - a) Harus bertindak secara independen;
 - b) Ia tidak tunduk pada arahan Pemerintah atau anggotanya.

2. Dalam keputusan mengenai pekerja atau kandidat untuk sektor publik, Komisi, pemimpin atau siapa pun yang menerima delegasi dari Komisi, harus:
 - a) bertindak dengan kemandirian, ketidakberpihakan dan keadilan; dan
 - b) tidak tunduk pada wewenang anggota Pemerintah.

Pasal 13

Sekretariat Komisi

1. Komisi menunjuk Sekretaris masing-masing dan personel lain yang diperlukan untuk menjalankan fungsi dan tugas masing-masing.
2. Sekretaris dan pekerja direkrut berdasarkan ketentuan perundang-undangan Layanan Sipil.
3. Sekretaris mengarahkan Sekretariat dan setara untuk semua tujuan Direktur Jenderal.
4. Sekretaris bertanggung jawab kepada Presiden Komisi untuk manajemen dan kinerja staf Komisi.

Pasal 14

Rapat komite

1. Komisi bertemu biasanya enam kali setahun dan luar biasa ketika dipanggil untuk melakukannya.
2. Presiden atau mayoritas komisaris bertanggung jawab untuk mengadakan rapat.
3. Komisi bertanggung jawab untuk menyetujui Aturan Prosedurnya.
4. Pertimbangan Komisi disetujui oleh mayoritas, dengan setidaknya tiga Komisaris hadir.

Pasal 15

Kompetensi Presiden

Presiden bertanggung jawab untuk:

- a) memanggil dan memimpin rapat Komisi;
- b) menugaskan tugas kepada komisaris dan sekretariat;
- c) mengawasi pengangkatan petugas;
- d) untuk memberikan suara dalam hal terjadi ikatan dalam suara Komisi;
- e) bertanggung jawab atas kinerja Komisi.

Pasal 16

Penugasan fungsi Komisi

1. Presiden, dengan persetujuan Komisi, dapat menugaskan fungsi-fungsi Komisi kepada Komisaris, Direktur Jenderal atau Sekretariat.
2. Delegasi tunduk pada batasan dan ketentuan yang ditentukan oleh Presiden;
3. Presiden dapat memodifikasi atau mencabut delegasi kapan saja dan harus memelihara catatan permanen delegasi, objek dan batasannya.

Pasal 17

Sumber daya sektor publik

1. Tanpa mengurangi ketentuan Kode Prosedur Administratif, yang disetujui oleh Keputusan-UU No. 32/2008, tanggal 27 Agustus, banding hirarkis terhadap keputusan yang terkait dengan sektor publik dan syarat dan ketentuan kerja mereka dinilai dan diputuskan oleh Komisi ;
2. Prosedur yang terkait dengan pemrosesan banding mengikuti, dengan adaptasi yang diperlukan, rezim yang diatur dalam ijazah sebagaimana dimaksud dalam angka sebelumnya.

Pasal 18

Pemutusan hubungan kerja

1. Komisi bertanggung jawab untuk memutuskan untuk memutuskan hubungan kerja, berdasarkan ketentuan UU Pegawai Negeri Sipil, kecuali didelegasikan.
2. Jika manajer bertanggung jawab memutuskan untuk memutuskan hubungan kerja karyawan, Komisi harus menerima rekomendasi, kecuali:
 - a) jika rekomendasi tersebut ilegal atau tidak pantas;
 - b) pemberian banding oleh Komisi.
3. Komisi tidak mempertimbangkan rekomendasi sampai pekerja telah melaksanakan atau melepaskan haknya untuk mengajukan banding.
4. Komisaris yang bertanggung jawab atas banding terhadap rekomendasi direktur tidak ikut serta dalam pertimbangan Komisi mengenai kasus tersebut.

Pasal 19

Makna dan ruang lingkup jasa

1. Untuk keperluan undang-undang ini dan Statuta Pegawai Negeri Sipil, pangkat berkaitan dengan perekrutan dan promosi pekerja di sektor publik.

2. Dalam menentukan jasa, Komisi atau siapa pun yang menerima delegasi harus mempertimbangkan:
 - a) tingkat kompetensi, bakat, kualifikasi, pengetahuan, pengalaman dan kualitas pribadi yang relevan untuk memenuhi tugas fungsi di sektor publik;
 - b) jika dianggap relevan:
 - i. kinerja dalam pekerjaan atau pekerjaan sebelumnya;
 - ii. hasil ulasan kinerja sebelumnya; dan
 - iii. potensi pengembangan pribadi ditunjukkan.

Pasal 20

Rekrutmen dan pengangkatan petugas

1. Presiden bertanggung jawab untuk mengawasi perekrutan atau penunjukan petugas yang dilakukan oleh Komisi.
2. Syarat dan ketentuan khusus dari setiap kompetisi dan nominasi disetujui oleh Komisi sesuai dengan usulan pemegang organ Negara.
3. Sebelum merekomendasikan rekrutmen atau penunjukan kepada Komisi, Presiden harus memberikan kepada pemegang organ Negara atau otoritas lain yang ditunjuk oleh Negara dengan suatu penilaian kandidat yang dianggap layak untuk direkrut atau diangkat.
4. Presiden, bersama dengan rekomendasi, harus memberikan kepada Komisi semua penilaian yang dibuat dan diberikan kepada pemegang badan-badan Negara atau perwakilan mereka.
5. Komisi harus mempertimbangkan bobot yang diberikan oleh pemegang badan-badan Negara atau perwakilan mereka

Pelayanan publik di Timor Leste berdasarkan undang-undang adalah:

1. Pencatatan notaris sebenarnya banyak dalam KUHPerdara, petunjuk pelaksana dari KUHPerdara itu sendiri. Sementara itu, Regulasi UNTAET no 3/2001 tentang mendirikan pencatatan sipil di Timor-Leste. Peraturan ini adalah dasar untuk pelayanan warga negara timor leste, undang-undang tentang status organik Kementerian Kehakiman, dan peraturan menteri direktorat nasional pencatatan dan notaris adalah merupakan dasar fundamen

2. Di bagian pencatatan sipil: hanya ada satu departemen yang berbicara tentang pencatatan kelahiran, perkawinan dan kematian.
3. Peran lainnya adalah pencatatan sipil dan kewarganegaraan. Kewarganegaraan juga menempatkan peran lain di bagian ingin menjadi orang Timor Leste untuk mengurus kewarganegaraan atau menghilangkan kewarganegaraan mereka bisa melalui departemen ini kepada Menteri Kehakiman.
4. Untuk apa ada pencatatan? dalam pencatatan ini: ada daftar seni bela diri, Komersial, dialek, otomotif, asosiasi yayasan, LSM dll.

B. Birokrasi Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya. Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan

manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.¹⁰⁵

Dalam suatu negara hukum modern, peran pemerintah yang begitu luas membawa implikasi perlu adanya hukum administrasi negara yang bertujuan untuk memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya di satu pihak, dan pada pihak lain melindungi warga negara terhadap sikap tindak administrasi negara, sehingga dengan adanya pembatasan kekuasaan dalam negara terhadap sikap tindak administrasi negara sangat menentukan bagi pelaksanaan kesejahteraan masyarakat..

Luasnya campur tangan pemerintah dalam sektor kehidupan publik menjadikan pelayanan birokrasi semakin kompleks. Aparatur negara dibebani tugas, kewajiban dan tanggung jawab yang berat dan besar untuk merealisasikan tujuan Negara Republik Indonesia, dan bersamaan dengan itu aparatur negara dibebani kewajiban agar dalam setiap tindakannya selalu berdasarkan atas hukum.

Berdasarkan fenomena manajemen kepegawaian yang muncul dalam administrasi publik Timor Leste, mengindikasikan adanya kesenjangan atau gap antara idealitas dimensi-dimensi fungsi manajemen kepegawaian dengan realitasnya. Idealitas peran manajemen kepegawaian menurut aturan hukum memberikan kontribusi sumber daya manusia professional yang memadai untuk kebutuhan layanan publik. Secara realitasnya menekankan penerapan prinsip-prinsip ideal tersebut dalam implementasi pelayanan birokrasi

¹⁰⁵ Sri Kusriyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, UNISSULA PRESS Semarang, Semarang, hlm. 72

pemerintahan yang memiliki karakter kapabilitas dan aksetabilitas untuk menjamin kepercayaan masyarakat. Aturan hukum kepegawaian Timor Leste, tujuannya adalah membangun, mengembangkan aparatur fungsional sehingga mewujudkan netralitas birokrasi pemerintahan dengan menegakkan prinsip dan nilai dasar profesionalisme pelayanan publik. Idealitas manajemen kepegawaian menurut hukum kepegawaian, ditemukan bahwa prinsip-prinsip administrasi publik dan nilai-nilai profesionalisme layanan publik menjadi dasar acuan untuk mewujudkan netralitas birokrasi pemerintahan Timor Leste melalui pengembangan aparatur fungsional yang efektif dan partisipatif.¹⁰⁶

Kenyataan atau realitas implementasi manajemen kepegawaian di Timor Leste mengindikasikan bahwa netralitas birokrasi sulit diwujudkan karena di satu sisi dominasi kewenangan politik yang kuat menyebabkan ketidakseimbangan kewenangan profesional dalam pengembangan atau pembangunan aparatur fungsional yang efektif dan partisipatif. Pada sisi lain kemampuan aparatur fungsional yang lemah (minim) mudah dipengaruhi oleh berbagai potensi kepentingan, maka aparatur fungsional juga mudah dipolitisir dalam birokrasi pemerintahan yang berdampak secara linear dan dinamik dalam proses kegiatan manajemen kepegawaiannya. Sehingga realitas manajemen kepegawaian berjalan tidak sepenuhnya sesuai dengan idealitas prinsip, model, teori, metode dan teknik serta cara yang tersirat secara idealitas dalam aturan hukum kepegawaian (UU No. 8 / 2004).

¹⁰⁶ http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/44799

Maka direkomendasikan bahwa perlu adanya ketegasan dan kejelasan keseimbangan kewenangan dalam birokrasi pemerintahan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah, baik tentang prosedur pelayanan publik maupun pelaksana manajemen organisasi dalam birokrasi pemerintahan di Timor Leste. Sehingga netralitas birokrasi dapat diwujudkan dengan proses pelaksanaan dimensi fungsi-fungsi manajemen secara profesional.

Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, merupakan faktor pendorong mewujudkan persepsi untuk mendapatkan pelayanan yang baik yang merupakan hak warga negara, dan sebaliknya aparaturnegara berkewajiban pula untuk memberikan pelayanan yang optimal. Oleh karena itu, para birokrat sebagai penyelenggara pelayanan publik berkewajiban memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

C. Kualitas pelayanan publik di Departemen Pencatatan Sipil di Timor Leste¹⁰⁷

Kualitas pelayanan publik yang kerap dikeluhkan masyarakat, dapat terjadi karena berbagai hal. Salah satu determinan internal adalah lemahnya sistem pengendalian manajemen pemerintahan. Seperti kita ketahui, padajam-jam pelayanan publik, aparat kerap lalai dalam melayani masyarakat. Masalah berikutnya adalah ringannya konsekuensi dari kealpaan ini. Habitiasi dari kealpaan ini, berpotensi menciptakan set mental tertentu mengenai tanggung jawab pekerjaan di kepala setiap aparat. Set mental ini

¹⁰⁷ <http://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/48664>

menjadi derivasi bagi budaya kerja, sebagian lembaga pemerintahan yang lazim datang terlambat, kualitas pelayanan minimalis, hingga mempersulit proses. Mungkin sudah waktunya, masyarakat diperlakukan sebagai citizen yang lebih memiliki dan mengutamakan haknya untuk dilayani dan bukan lagi dianggap sebagai client yang tidak mempunyai pilihan dalam hal memilih dan menentukan jenis pelayanan yang diinginkan. Telah banyak hasil penelitian, seminar dan karya tulisan dari para ahli tentang penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Tetapi, nyatanya sampai saat ini pelayanan publik yang berkualitas tersebut masih belum dijalankan sebagaimana mestinya. Penyelenggara pelayanan publik masih bersikap seenaknya dan hanya mementingkan kepentingannya saja tanpa memikirkan kepentingan konsumen selaku pihak yang semestinya harus dilayani sebaik-baiknya. Untuk itu penelitian yang dilakukan di Departemen Pencatatan Sipil di Kabupaten Dili, ini berusaha mencari faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Inti utama dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah kualitas norma dari penyelenggara pelayanan tersebut (aparatur). Yang harus menyadari bahwa dirinya adalah sebagai pelayan bagi masyarakat dan masyarakatlah yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya.

Salah satu tugas pemerintah untuk memenuhi kepentingan umum adalah pemerintah Republik Demokrat de Timor Leste menyusun peraturan perundangundangan yakni keputusan Menteri Kehakiman Nomor 12/2008 tanggal 30 April. Yang pada pasal (3:2.d) memuat tentang Penerapan

prosedur yang perlu tentang identifikasi sipil, pengakuan, alokasi Kebangsaan dan penerbitan pasporâ. Hasil Analisis terhadap kinerja pelayanan publik dilihat dari tingkat kepuasan masyarakat dalam pembuatan paspor diketahui bahwa dari aspek *Responsivitas*, aspek Akuntabilitas, aspek efisiensi. masih terdapat banyak kekurangan yang perlu dibenahi di waktu-waktu mendatang terutama dalam hal jumlah dan kualitas para staf yang masih sangat rendah sehingga kelemahan ini perlu diantisipasi secara serius agar pelayanan kepada masyarakat dapat terjawab dengan baik diwaktu yang akan datang untuk meningkatkan kinerja pelayanan yang baik dalam pembuatan paspor. Adapun faktor- faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik dilihat dari tingkat kepuasan masyarakat dalam pembuatan paspor adalah budaya paternalisme, variabel budaya paternalisme, terjadi ketidak teraturan dalam memproses semua dokumen dan pemberian pelayanan yang ada, maka sikap perintah dari atasan merupakan sikap kekuasaan dengan tidak memperhatikan tugas pokok stafnya. Sedangkan variabel kemampuan sumber daya manusia, Usaha Direktorat Nasional Pencatatan Sipil dan Notaris Dili bekerjasama dengan mendatangkan pihak eksternal untuk memberikan keterampilan tambahan merupakan signal positif untuk menaikkan ketrampilan staff. Berdasarkan fakta dan permasalahan yang ditemukan, maka rekomendasi yang disarankan untuk menjadikan pedoman dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik dalam pembuatan paspor kedepannya.¹⁰⁸

¹⁰⁸ http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/48446

Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi maka kualitas sangat berhubungan dengan kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Dalam penelitian ini, pelayanan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste yang diberikan berupa barang dan jasa, maka kualitas dilihat dari berbagai dimensi seperti kondisi dokumen, ketepatan dan kecepatan dalam proses, teknologi canggih yang digunakan kantor, kemudahan akses, dan kenyamanan lingkungan pelayanan.

Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan. Kondisi yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste Selatan sampai dengan saat ini belum memiliki Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai acuan untuk mengukur sejauh mana kualitas pelayanan yang telah diberikan mampu memuaskan masyarakat. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Daerah melalui Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setda Timor Leste untuk bersama-sama dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste melakukan koordinasi, merumuskan dan menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang berlaku pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste.

D. Efektivitas Implementasi Pelayanan Publik Di Timor Leste

Pelayanan adalah suatu hal yang mutlak dilaksanakan aparatur negara sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat. Sedangkan, Pelayanan publik ialah aktivitas maupun rangkaian kegiatan, sebagai wujud atau upaya untuk

memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang sejalan dengan peraturan perundangan yang berlaku bagi setiap warga negara dan penduduk atas ketersediaan barang, penggunaan jasa atau pelayanan administratif yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik seperti setiap institusi penyelenggara Negara, korporat, lembaga independen yang dibentuk atas dasar undang-undang untuk kegiatan berbasis pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk untuk melakukan semua urusan kegiatan pelayanan publik. Kegiatan tersebut dilaksanakan oleh setiap pejabat, pegawai otoritas, petugas, dan setiap orang yang berkewajiban didalam instansi/organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan aktivitas atau serangkaian tindakan dalam rangka pelayanan public yang lebih efektif dan efisien.

Efektifitas merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan rasional, untuk menciptakan ketepatan penggunaan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh suatu organisasi, sehingga memberikan manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan tuntutan kehidupan. Efektivitas memiliki tiga tingkatan yang merupakan satu kesatuan saling melengkapi. Efektivitas dalam perspektif individu berada pada tingkat awal untuk menuju efektifitas suatu organisasi atau kelompok. Sehingga efektivitas dapat dipahami sebagai pencapaian sasaran yang berkaitan dengan tujuan yang telah ditetapkan, bukan berarti bahwa efektivitas hanya bersumber dari renungan atas kesalahan atau kekeliruan yang telah dilakukan masa lampau, tetapi juga harus dipadukan dengan aktivitas berpikir secara rasional, kemudian mengimplementasikan pemikiran itu kedalam suatu tindakan yang lebih tepat,

sehingga tujuan yang hendak dicapai itu dapat memberikan hasil yang memuaskan semua pihak baik sebagai anggota individu, kelompok, maupun sebagai anggota organisasi Pemerintah Timor-Leste melalui Kementerian Kehakiman (*Ministério da Justiça*), sebagai salah satu fungsi pemerintah yang utama, yaitu untuk menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang harus mengemban misi untuk membangun dan memperkuat sistem pemerintahan, telah menghasilkan suatu peraturan Menteri (Diploma Ministerial) yang didalamnya memuat struktur dan komposisi pemerintahan Direktorat Nasional Pencatatan Sipil dan Notaris Timor-Leste. Peraturan tersebut, menjadi dasar dalam melaksanakan fungsi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat serta dalam meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan itu sendiri.

1. Pencapaian Tujuan

Dalam pelaksanaannya, indikator pencapaian tujuan telah terlaksana dengan baik dan efektif dalam mendukung pelayanan penerbitan Bilhete de Identidade. Rencana kerja berbentuk proyek pengembangan kedekatan layanan public Timor Leste dalam penerbitan Bilhete de Identidade yang dibiayai bersama oleh Uni Eropa dibawah Dana Pembangunan Eropa ke-10 sebesar EUR4.800.000. Hal tersebut mendorong efektifnya pelayanan karena meeadai nya sumber keuangan dalam meluaskan pelayanan hingga tingkat daerah.

Disamping itu, pemerintah Timor Leste *Direccao Nacional de Registos e do Notariado* atau Direktorat Nasional Registrasi dan Notaris dibawah instansi *Ministerio da Justica* Dili Timor Leste juga memiliki rencana strategis dan target kepemilikan kartu identitas bagi seluruh rakyatnya secara mendetail. Sehingga memudahkan pemerintah dalam melakukan tracking dan pemenuhan permohonan penerbitan kartu identitas tersebut secara menyeluruh.

Hal lain yang mendukung efektivitas pelayanan *Bilhette de Identidade* adalah adanya target kurun waktu yang telah ditetapkan untuk mencapai masyarakat beridentitas menyeluruh di Timor Leste. Sehingga target tersebut dapat memacu kecepataj dan ketepatan pelayanan secara lebih maskimal. Hal ini juga didukung dengan adanya Standar Operasional Prosedur atau SOP serta alur pelayanan yang jelas dan mendetail. Sehingga memudahkan masyarakat dalam memahami alur pelayanan serta persyaratan yang dibutuhkan.

Disamping itu, sasaran program penerbitan kartu identitas tersebut juga telah ditunagkan kedalam bentuk peraturan yang Tertulis Republik Demokratik Timor Leste (RDTL) United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) dengan nomor UNTAET/REG/2001/0316 de Marco de 2001. Sehingga dapat menjadi landasan atau dasar hukum kuat dalam meningkatkan efektivitas pelayanan dan mendorong tercapainya sasaran program penerbitan kartu *Bilhette de Identidade*.

Pelaksanaanya, indikator pencapaian tujuan sangat mendukung efektivitas pelayanan penerbitan Bilhette de Identidade, di lapangan penulis tidak menemui permasalahan terkait indikator pencapaian tujuan. Hal ini karena indikator pencapaian tujuan telah memiliki aspek aspek penting dalam mewujudkan pelayanan penerbitan Bilhette de Identidade yang efektif dan efisien.

2. Integrasi

Terkait hasil temuan di lapangan, indikator integrasi memiliki peran yang besar dalam meningkatkan efektivitas pelayanan. Akan tetapi indikator integrasi juga memberikan hambatan dan kendala dalam pelaksanaan pelayanan penerbitan kartu identitas Bilhette de Identidade yang dilaksanakan oleh *Direcção Nacional de Registos e do Notariado* atau Direktorat Nasional Registrasi dan Notaris dibawah instansi *Ministério da Justiça Dili Timor Leste*.

Adapun temuan yang mendukung efektivitas pelayanan penerbitan Bilhette de Identidade yaitu Adanya agenda pelaksanaan sosialisasi yang terarah dan terstruktur. Sosialisasi dilakukan baik melalui website resmi *Ministério da Justiça Dili* maupun secara door to door langsung kepada masyarakat. Selain itu, sosialisasi dilakukan secara rutin dan terorganisir mulai dari daerah daerah yang dekat dari pusat wilayah *Ministerio da Justica* hingga wilayah yang berjarak cukup jauh dengan kantor *Justica Dili Timor Leste*. Sosialisasi dilakukan secara rutin selama

satu tahun sekali per daerah dan dilakukan secara kontinuitas atau berkelanjutan.

Selain itu, Memiliki teknologi penunjang dalam melakukan pelayanan penerbitan *Bilhette de Identidade* yaitu beberapa Komputer, printer atau hal lain berupa Hardware dan juga software yang dimiliki oleh pemerintahan sebagai database pelayanan *Bilhette de Identidade*. Penerbitan *Bilhette de Identidade* juga memiliki Inovasi Uniqe ID dimana setiap penerbitan BI, akan mendapatkan set data digital yang berisi identitas minimal secara digital yang berisi kumpulan data basic dari pemilik kartu tersebut.

Hal-hal diatas merupakan temuan yang mendukung efektivitasnya pelayanan penerbitan *Bilhette de Identidade*. Disamping faktor lendukung tersebut, juga terdapat faktor penghambat yang menjadi kendala dalam mewujudkan efektivitas pelayanan penerbitan *Bilhette de Identidade* yaitu seringnya muncul permasalahan teknis terkait teknologi. Antara lain listrik yabg sering padam, permasalahan website dan databse dan lermalasahan teknis lain yang menghambat proses pelayanan itu sendiri.

3. Adaptasi

Adaptasi pada penelitian ini, penulis fokuskan pada hasil-hasil temuan penulis terkait adaptasi instansi Direccao Nacional de Registos e do Notariado atau Direktorat Nasional Registrasi dan Notaris dibawah instansi Ministerio da Justica Dili Timor Leste dalam memberikan pelayanan penerbitan *Bilhette de Identidade* di masa pandemic COVID19.

Berdasarkan hasil temuan, indikator integrasi telah dicapai dengan baik oleh Direcção Nacional de Registos e do Notariado atau Direktorat Nasional Registrasi dan Notaris dibawah instansi Ministério da Justica Dili Timor Leste dalam memberikan pelayanan penerbitan Bilhette de Identidade. Pemerintah Timor Leste di masa pandemic Covid-19 yaitu tetap membuka pelayanan penerbitan Bilhette de Identidade (BI) akan tetapi dengan menerapkan protocol Kesehatan yang ketat.

Adanya penerapan sistem antrian online. Selain itu, untuk mengetahui apakah kartu sudah dapat diambil atau belum, pemerintah Timor Leste akan mengirimkan email notifikasi kepada masyarakat terkait selesainya pencetakan kartu Bilhette de Identidade. Hingga saat ini, penerapan indikator adaptasi tersebut telah dilaksanakan dengan baik oleh Direcção Nacional de Registos e do Notariado atau Direktorat Nasional Registrasi dan Notaris dibawah instansi Ministério da Justica Dili Timor Leste tanpa hambatan dan kendala.

Disamping itu, masyarakat juga telah terbiasa dengan adaptasi kebiasaan baru yang diterapkan dalam rangka menjalankan pelayanan tersebut. Masyarakat telah teredukasi dengan baik sehingga benar-benar telah memahami hal-hal yang wajib pengembangan model konseptual, penerapan citizen's charter dan standar pelayanan minimal. Yogyakarta : Pustaka Pelajar Identidade. Sehingga berdasarkan hasil analisis tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa indikator adaptasi telah terlaksana dengan

baik dan menjadi faktor pendukung terciptanya pelayanan yang efektif meskipun ditengah pandemi COVID-19.

Implementasi di lapangan, menunjukkan hasil yang kurang maksimal, sejumlah kewajiban dan tanggungjawab tersebut tidak bisa diselesaikan sebagaimana mestinya, sehingga tidak mencapai efektifitas kerja pegawai yang maksimal, hal tersebut disebabkan oleh adanya beberapa permasalahan seperti prosedur yang berbelit-belit. Prosedur pembuatan Bilhete de identidade yang rumit dan panjang serta membutuhkan persyaratan yang berubah-ubah membuat pelayanan pembuatan Bilhete de Identidade memakan waktu yang cukup lama sehingga pelayanan tersebut masih dirasa kurang efektif dan tidak mengefisien waktu. Selain itu, tidak ada kepastian dalam jangka waktu penyelesaian. Masyarakat Timor Leste yang membuat Bilhete De Identdade tidak dapat memantau sampai dimana proses pembuatan kartu identitas mereka, instansi pun tidak memberikan jangka waktu penyelesaian yang resmi dan dituangkan ke dalam peraturan.

Penggunaan teknologi yang masih sangat minim pada kantor Justica menjadi permasalahan lain yang menghambat efektifitas pelayanan pembuatan Biletee de Identidade. Banyak teknologi elektronik penunjang seperti komputer, printer, scanner dan lain sebagainya yang terbengkalai dan tidak terpakai. Disamping itu permasalahan teknologi ini juga dibarengi dengan sistem dan jaringan internet yang sangat terbatas menyebabkan semakin lambatnya pelayanan pembuatan identitas. Disisi lain, kondisi listrik yang tidak stabil di Timor Leste, seperti sering matinya sumber listrik

menyebabkan banyak alat elektronik penunjang pelayanan yang seharusnya dapat digunakan menjadi rusak dan tidak terpakai. Permasalahan ini merupakan permasalahan krusial yang sangat erat kaitannya dengan cepat lambatnya pelayanan yang dilakukan.

Terakit dengan biaya yang harus dikeluarkan tidak memiliki kejelasan biaya yang diwajibkan dan dibebankan kepada masyarakat. Selain itu, banyak ditemui pungutan liar dan calo pembuatan Bilhete de Identidade dengan iming-iming pembuatan identitas yang lebih cepat dari prosedur biasanya. Hal ini dibarengi dengan munculnya permasalahan tentang persyaratan yang kurang transparan, sikap petugas yang kurang responsif, kurang bijaksana, dan sincretisme pada masyarakat. Salah satu tantangan besar yang dihadapi pemerintah Negara Timor-Leste, adalah kemampuan melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini aparat pemerintah identik dengan kinerja yang berbelit-belit penuh dengan KKN serta tidak memiliki standar pelayanan yang pasti.

Permasalahan terkait efektivitas pelayanan publik di kantor Justica muncul oleh adanya keluhan yang dirasakan oleh masyarakat dalam pembuatan Bilhete de Identidade (BI) yang merupakan persoalan struktural, proses, dan prosedur sehingga menjadikan proses pengurusan Bilhete De Identidade di kantor Justica tersebut semakin lama. Tuntutan akan pelayanan yang baik dan memuaskan, telah menjadi sesuatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh birokrasi pemerintah, sebagai penyelenggara pelayanan

publik. Di satu sisi, berupaya menata sistem administrasi pemerintahan yang seiring dengan kehidupan sistem politik demokrasi.

Permasalahan lain yang timbul terkait efektivitas pelayanan publik di Republik Demokratik Timor-Leste yaitu rendahnya kemampuan aparat birokrasi dalam merespon kebutuhan masyarakat serta tuntutan perkembangan zaman, sehingga menyebabkan terjadinya krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik. Sebagai Negara yang baru merdeka, peranan birokrasi dihadapkan pada berbagai macam tugas dan tanggungjawab dalam proses pencapaian visinya, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, adalah membangun dan memperkuat sistim birokrasi pemerintah, sehingga aparat pemerintah yang ada dapat menjalankan tugasnya secara profesional. Salah satu proses membangun dan memperkuat birokrasi menjadi profesional diantaranya, adalah dengan membuat peraturan-peraturan yang didalamnya memuat tugas dan tanggung jawab serta hak-hak aparatur birokrasi secara tegas.

Negara Timor Leste merupakan suatu negara yang baru merdeka dalam milinium ini, dimana restorasi kemerdekaannya dinyatakan pada tanggal 20 mei 2002 lewat dewan keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), kemerdekaan ini dilandasi dengan kehancuran total baik pembangunan maupun harta benda masyarakat sehingga sulit untuk membangun dan menata kembali Timor-Leste yang baru sebagai suatu Negara yang merdeka. Pemerintah República Democratica de Timor-Leste (RDTL) telah menyusun rencana

pembangunan nasional pada tahun 2002 yang lalu. Bidang-bidang yang diperhatikan dalam rencana pembangunan timorleste tersebut yakni pendidikan, kesehatan, pertanian, infrastruktur dan bidang-bidang yang lain salah satunya adalah pengembangan sumber daya manusia di Timor-Leste yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No.12/2011, 23 maret tentang FDCH (*Fundo do Desenvolvimento de Capital Humano* atau Dana Pengembangan Sumber Daya Manusia).

Dengan tujuan khusus dari dana pengembangan sumber daya manusia yaitu : a) menjamin pembiayaan investasi publik dalam pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia nasional, b) Memastikan keamanan dalam negosiasi dan penandatanganan perjanjian, program proyek tahunan dan, c) Pengembalian dana dari Dana pada akhir tahun keuangan dalam rangka untuk menjamin kelangsungan program dan proyek, d) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas melalui peningkatan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan program dan proyek-proyek setiap tahun. Berdasarkan tujuan diatas untuk mewujudkan dan mempertahankan nilai-nilai ekonomi suatu usaha tidak terlepas dari peranan Sumber Daya Manusia sebagai pelaku dan pengguna dari nilai ekonomi tersebut.

Betapapun majunya ilmu pengetahuan dan teknologi, canggihnya mesin-mesin, manusia tetap memiliki kedudukan yang paling sentral dan menentukan dalam suatu organisasi baik itu pemerintah maupun swasta. Semua tetap memerlukan intervensi manusia yang mengendalikan sebab tidak akan bermanfaat jika manusianya tidak mendapat perhatian lebih khusus dari faktor-

faktor lainnya. Dengan demikian manusia merupakan pusat segalanya bagi suatu organisasi, atau dengan perkataan lain manusia bisa menjadi pusat persoalan organisasi manakala tidak dikembangkan dan tidak ditingkatkan potensi-potensinya. Sebaliknya manusia merupakan pusat segala keberhasilan organisasi jika selaga dayanya tidak dikembangkan secara wajar sehingga dengan sendirinya akan banyak memberikan kontribusi dan keberhasilan bagi dirinya dan organisasi.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah kebijakan dan praktik menentukan aspek manusia atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, dan memberi penghargaan dan penilaian. Tujuan sumber daya manusia adalah untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang. Sistem manajemen sumber daya manusia dapat menjadi sumber kapabilitas organisasi yang memungkinkan perusahaan atau organisasi dapat belajar dan mempergunakan kesempatan untuk peluang baru.

Manajemen Sumberdaya Manusia (MSDM) memiliki konotasi luas dan umumnya yang dapat berlaku dalam kajian-kajian organisasi publik maupun organisasi bisnis (private). Organisasi yang menyebut dengan istilah Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) dan bahkan dalam organisasi publik (birokrasi) ada yang menyebut dengan istilah Pengembangan Sumberdaya Aparatur (PSDA).

Dalam komposisi elemen seperti manusia (man) merupakan sumberdaya produksi yang menempati posisi sentral dalam organisasi pembagunan,

manusia merupakan modal dasar dalam mengorganisasi pembangunan dan dirinya sendiri.¹⁰⁹

Pembentukan pemerintahan Timor-Leste berdasarkan atas Undang-undang atau Konstitusi *Republica Democratica de Timor-Leste* (RDTL) dalam **Pasal 115** disebutkan tentang wewenang pemerintah, pada alinea a) dan p) antara lain menyatakan bahwa : (a) menetapkan dan melaksanakan kebijakan umum Negara bilamana mendapatkan pengesahan dari Parlemen Nasional; dan (p) menetapkan dan melaksanakan kebijakan dalam negeri serta kebijakan-kebijakan kenegaraan lainnya sesuai dengan Konstitusi. Untuk melaksanakan tugas di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasayarakatan dengan efektif dan efisien sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, maka di lembaga kepresidenan Timor-Leste telah melaksanakan tugas dan wewenang pemerintah yang telah berlaku yaitu dengan memberikan kesempatan kepada para staf pegawai negeri berdasarkan *Lei Organica Presidencia da Republica*.

Pelatihan dalam negeri adalah suatu pelatihan yang dapat dilakukan oleh Lembaga Administrasi Publik atau *Instituto Nacional da Administraçao Pública* (INAP) atau *Noun Government Organization* (ONG) yang telah mengadakan kesepatan dengan sebuah lembaga atau instansi pemerintah untuk dapat memberikan pelatihan kepada staf atau pegawai negeri guna untuk dapat meningkatkan kemampuan dan ketrampilan dalam melaksanakan tugas dengan baik untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat atau publik.

¹⁰⁹ Suryono Agus, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Etika dan Standar Profesional Sektor Publik*. UB Press. hlm, 1-2

Pelatihan merupakan suatu pendidikan non formal yang dapat membuat seseorang untuk dapat mengikutinya agar pegawai tersebut untuk dapat membina kemampuan dan ketrampilan guna untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang telah diberikan dari atasan kepada bawahannya agar para staf atau pegawai tersebut dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik memberikan pelayan yang baik kepada masyarakat.

Pelatihan di Luar Negeri Pelatihan luar negeri adalah suatu program kegiatan yang telah ditetapkan pemerintah untuk dapat memberikan kesempatan kepada staf atau pegawai yang ada di timor leste khususnya staf atau pegawai yang ada pada lembaga kepresidenan Timor-Leste untuk dapat mengikutinya sesuai dengan kesepakatan antara lembaga kepresidenan dengan instansi atau lembaga yang ada di luar negeri untuk memberikan pelatihan bagi staf atau pegawai untuk dapat mengikutinya agar stat atau pegaawai itu bisa guna untuk mendapatkan berbagai pengetahuan dan ketrampilan guna untuk meningkatkan kinerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan peraturan ini pelatihan yang dapat dilakukan di luar negeri dapat meliputi beberapa hal sebagai berikut :

1. Kegiatan pelatihan ini dapat dilakukan pada satu periode atau minimal tiga bulan.
2. Pegawai negeri bekerja minimal satu tahun, untuk bisa mendapatkan pelatihan dan pembangunan, akan tetapi pegawai tersebut bekerja belum sampai satu tahun tapi ada pekerjaan yang begitu banyak pada instansi / lembaga yang bersangkutan dan sangat membutuhkan maka asalkan ada

persetujuan dari komisi kepegawaian Timor-Leste.

3. Membuat laporan setelah mengikuti pelatihan kepada instansi yang berwenang selama dua minggu setelah masuk bekerja.

Laporan itu berisi deskripsi program pelatihan dan rangkuman kegiatan pelatihan serta bagaimana kegiatan itu dapat diterapkan pada tempat kerja dan membagikan kepada sesama teman. Pertimbangan umum untuk memilih dan memastikan bahwa kegiatan pelatihan dan pengembangan dapat mengarahkan.

Upaya yang dilakukan oleh Lembaga Kepresidenan Timor-Leste untuk menunjang pengembangan sumber daya manusia terhadap pegawai negeri sipil, yaitu dengan cara (a) memberikan kesempatan kepada staf guna untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diberikan oleh staf internasional maupun instansi lain kepada pegawai negeri di Timor-Leste dalam rangka peningkatan kinerja staf khususnya di lingkungan Lembaga Kepresidenan Timor-Leste. (b) Membuat Proposal Kepada Lembaga Terkait maka salah satu upaya yang dilakukan oleh lembaga kepresidenan Timor-Leste adalah membuat proposal untuk mendapatkan dana atau anggaran dalam pelaksanaan program atau kegiatan pengembangan sumber daya manusia bagi pegawai negeri sipil. Yang dimaksud proposal adalah mengajukan suatu rencana permohonan untuk mendapatkan dana dalam pelaksanaan kegiatan pengembangan sumber daya manusia bagi pegawai negeri. Program pendidikan dan pelatihan dalam rangka untuk pengembangan sumber daya manusia dalam instrument yang sangat penting dilakukan untuk meningkatkan kualitas pegawai negeri sipil di Timor-Leste dan khususnya pada Lembaga

Kepresidenan Timor-Leste yang mencakup peningkatan pengetahuan, keahlian, sikap dan perilaku. Pendidikan dan pelatihan pegawai ditunjukkan dapat untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas SDM aparatur baik pada tingkat individu maupun organisasi secara keseluruhan.

Pendidikan dan pelatihan adalah salah satu fungsi didalam manajemen SDM yang mempunyai peranan sangat menentukan dalam rangka mencapai tujuan suatu organisasi. Pendidikan dan pelatihan adalah suatu pembinaan dalam proses perkembangan manusia dimana manusia itu belajar untuk berpikir sendiri dan mendorong berkembangnya kemampuan dasar yang ada padanya.

Pendidikan suatu pembinaan dalam proses perkembangan manusia, dimana manusia itu belajar untuk berpikir sendiri dan mendorong berkembangnya kemampuan-kemampuan dasar yang ada padanya. Pelatihan adalah pembinaan kecakapan, kemahiran ketangkasan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab.

Pelatihan merupakan wahana untuk membangun sumber daya manusia menuju era globalisasi yang penuh dengan tantangan. Karena itu kegiatan pelatihan tidak dapat diabaikan begitu saja terutama dalam memasuki era persaingan yang semakin ketat, tajam, berat pada abad milenium ini. Berkaitan dengan hal tersebut kita menyadari bahwa pelatihan merupakan fundamental bagi karyawan.

Pelatihan sebagai bagian pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan ketrampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku dalam waktu yang relatif singkat dengan metode yang lebih

mengutamakan pada praktek daripada teori. Sementara itu ketrampilan adalah meliputi pengertian physical skill, intelektual skill, sosial skill, managerial skill dan lain-lain.

Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, perlu diadakan pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil. Penyelenggaraan Diklat secara umum bertujuan untuk :

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan ketrampilan;
2. Menciptakan pola berpikir yang sama;
3. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang layak; dan membina karier pegawai negeri sipil;
4. Secara khusus pendidikan dan pelatihan bertujuan untuk :
 - a) Meningkatkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan sikap mental untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi maupun standar kompetensi jabatan;
 - b) Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai teladan, pembaharu, dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa;
 - c) Memantapkan sikap dan semangat dan pengabdian yang berorientasi pada pemberian pelayanan yang prima, sebagai pengayom dan memberdayakan masyarakat;
 - d) Menciptakan kesamaan visi dan misi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan kepada masyarakat demi

terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah

1. Faktor Pendukung

- a) Adanya Peraturan Pelaksanaan ini berdasarkan peraturan pemerintah no. 38/2012 tentang pengembangan kapasitas dan pembangunan ini sangat diperlukan guna untuk membangun kapasitas bagi pegawai negeri sipil sebagai suatu gagasan yang fundamental bagi setiap orang PNS untuk dapat bisa memberikan pelayanan dalam program pemerintah. Dengan tujuan untuk dapat meningkatkan prestasi kerja, meningkatkan keterampilan dan kemampuan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai pelayan publik atau masyarakat.
- b) Adanya Anggaran / dana Didalam upaya pelaksanaan kegiatan pengembangan sumber daya bagi staf pegawai yang dilakukan di Lembaga Kepresidenan Timor-Leste sesuai program dana yang ada berdasarkan perencanaan tahunan (*Planu Annual*) guna untuk melaksanakan kegiatan. Anggaran atau dana adalah biaya penyelenggaraan program pengembangan sumber daya manusia bagi PNS di Timor-Leste yang sudah disediakan oleh pemerintah dan khususnya di lembaga Kepresidenan Timor-Leste untuk melaksanakan kegiatan program pengembangan bagi setiap pegawai negeri.

2. Faktor Penghambat

- a) Adanya Faktor Politik berdasarkan pada hasil penyajian data tersebut diatas maka ada beberapa responden mengatakan bahwa dalam pelaksanaan suatu kegiatan atau program sudah berjalan dengan baik namun masih adanya berbagai unsur politik yang ikut terlibat didalamnya maka akan menjadi faktor penghambat bagi pelaksana program yang terjadi padasebuah instansi atau lembaga pemerintah, dan juga apabila kejadian ini terus menerus terjadi maka sebuah instansi atau lembaga tidak akan mengalami perubahan di masa yang akan datang karena banyak orang-orang politik yang ikut terlibat langsung dalam pelaksanaan suatu program atau kegiatan.
- b) Pencairan Anggaran salah satu faktor yang menjadi adalah pencairan anggaran atau dana terlambat maka akan menghambat juga program atau kegiatan yang sudah dapat direncanakan oleh suatu institusi, dalam hal lembaga kepresidenan Timor-Leste yang ingin melakukan program kegiatan pelatihan dan pengembangan bagi staf atau pegawai.
- c) Rekomendasi peserta tidak berdasarkan level pendidikan atau job / pekerjaan yang ada.

E. Politik Hukum Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

Dilihat dari ruang lingkup pencatatan sipil kita hanya melihat pencatatan sipil kelahiran, perkawinan, dan kematian. Pencatatan sipil di timor leste merupakan sebuah departemen dibawah pencatatan kenotarian yang mencakup semua pencatatan. Kalau dijabar kenapa diberi nama *registus e notariado*? Rejistu berarti huruf S menunjukkan jamak pluralisme yang mengandung banyak pencatatan disini bukan hanya pencatatan sipil tapi mencatat semua pendaftaran hak seperti pendaftaran koperasi, urusan asosiasi/NGO, pendaftaran arte marsiais, pendaftaran hak usaha, hanya dibagi ke beberapa bagian.¹¹⁰

Kebijakan hukum Timor-Leste untuk meningkatkan kualitas kerja telah dikirim staf untuk mengikuti pelatihan dalam berbagai aspek untuk meningkatkan kapasitas dan pengetahuan mereka dalam rangka memberikan kualitas layanan yang lebih baik kepada warga negara Timor-Leste. Pelatihan memiliki beberapa bidang berdasarkan sifat masing-masing departemen yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri, di luar negeri seperti di bawah master plan yang dituangkan dalam Rencana Aksi Tahunan (*Annual Action Plan*). Bicara tentang hukum pelayanan publik yang dibutuhkan adalah

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan **Diretur Nasional Registo e Notariado Bapak João Fernando Martins Borges, L.Dir.** Tanggal 22 Juni 2022 Jam 10:39 OTL

UU Pencatatan Sipil, perlu untuk ditingkatkan karena dapat menjadi dasar hukum untuk berurusan dengan perkawinan sipil dan agama lain.¹¹¹

Dalam konteks negara hukum modern (*welfare state*), tindakan Administrasi Negara tidak hanya sekedar mengimplementasikan peraturan kebijakan/kebijakan negara (kebijakan publik), namun mempunyai kapasitas juga untuk merumuskan kebijakan tersebut untuk keperluan pengaturan atau kebijakan penyelenggaraan negara.¹¹²

Pada umumnya, kebijakan publik dituangkan dalam format peraturan perundang-undangan. Meski demikian, baik dalam rangka mengakomodasi tuntutan dinamika masyarakat, atas dalin urgensi maupun untuk memenuhi kebutuhan manajerial, kebijakan ini dapat dituangkan dalam format administratif yang harus senantiasa berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai formalisasi hukum dari kebijakan publik (*good governance*). Paradigma baru tersebut mengarah pada terciptanya komunitas dunia tanpa batas (*borderless world*), dan bertujuan untuk memberdayakan masyarakat.

Penerapan *good governance* pada hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan *penyelenggaraan* negara yang solid, bertanggung jawab, efisien dan efektif, dengan menjaga sinergi interaksi yang konstruktif antara ketiga *good governance*. Artinya, penyelenggaraan negara tidak lagi berkonotasi "*one man (stakeholders) show*" atau birokrasi Pemerintah saja, tetapi

¹¹¹ Hasil wawancara dengan Ibu Ana Maria Xefi departementu tanggal 22 Juni 2022 jam 11:35 OTL

¹¹² Ditulis berdasarkan pengertian HAN Heteronom dan HAN otonom, Lembaga Administrasi Negara, Buku I SANKRI I Bab VI Hukum Administrasi Negara, Jakarta,

ketiganya merupakan aktor utama yang harus dilibatkan secara proporsional. Dalam sistem pemerintahan yang baik, sinergi tersebut mengungkap prasyarat (*conditio sine quanon*) nilai-nilai dasar atau prinsip yang bersifat universal maupun kondisional. Karakteristik universal meliputi antara lain meliputi supremasi hukum, transparansi, profesionalitas, partisipasi, sensitivitas, dan akuntabilitas. Sedangkan karakteristik kondisional nasional disesuaikan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Perpaduan antara karakteristik tersebut, dalam konteks Indonesia antara lain disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas alas : **(1) Kepastian Hukum ; (2) Kepentingan Umum; (3) Keterbukaan; (4) Proporsionalitas; (5) Profesionalitas; dan (6) Akuntabilitas.**

Dalam instansi pemerintah, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, serta memonitor pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik. Oleh sebab itu, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Di samping itu, dengan adanya informasi kinerja maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Meskipun demikian, penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh pemerintah, di samping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, birokrasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan, akuntabilitas dan responsivitas.

Beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Pada tataran ini, konsep produktivitas dirasa terlalu sempit sehingga *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

Produktivitas terkait erat dengan kemampuan memproduksi layanan dalam jangka waktu tertentu. Untuk dapat mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi produktivitas dengan pelayanan kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste, maka jumlah permintaan masyarakat terhadap akta sipil dan dokumen kependudukan kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat menjadi **tolak ukur menilai produktivitas aparatur, yaitu memperhatikan perbandingan antara masyarakat yang dilayani dengan dokumen yang diterbitkan. Selain itu terdapat perbandingan antara masyarakat untuk mengurus dokumen kependudukan dengan jumlah masyarakat yang seharusnya dilayani.**

2. Kualitas Layanan.

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Banyak pandangan negative mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik, sebab akses untuk mendapatkan informasi mengenai kualitas layanan relative sangat mudah dan murah.

Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi maka kualitas sangat berhubungan dengan kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Dalam penelitian ini, pelayanan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste yang diberikan berupa barang dan jasa, maka kualitas

dilihat dari berbagai dimensi seperti kondisi dokumen, ketepatan dan kecepatan dalam proses, teknologi canggih yang digunakan kantor, kemudahan akses, dan kenyamanan lingkungan pelayanan.

Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan. Kondisi yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste sampai dengan saat ini belum memiliki Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai acuan untuk mengukur sejauh mana kualitas pelayanan yang telah diberikan mampu memuaskan masyarakat. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Daerah melalui Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setda Timor Leste untuk bersama-sama dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste melakukan koordinasi, merumuskan dan menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang berlaku pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste.

Standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik. Standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang dilakukan melalui proses identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi

pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan.

3. Responsivitas.

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Responsivitas terkait dengan kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, dan mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa.

4. Responsibilitas.

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi public itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi.

Suatu organisasi dikatakan melaksanakan kegiatan dengan responsibilitas yang tinggi apabila dalam pelaksanaan kegiatan operasionalnya dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar/sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, oleh karenanya responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas. Dalam mewujudkan pemberian pelayanan yang baik dan mampu memenuhi indikator kepuasan masyarakat terhadap pemberian

pelayanan dokumen kependudukan khususnya Akta Kelahiran, maka diperlukan adanya responsibilitas atau tanggung jawab Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Timor Leste dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Responsibilitas ini berkaitan dengan pertanggungjawaban aparatur pelayan publik ketika memberikan pelayanan yang berjalan berdasarkan tugas, fungsi dan kebijakan yang berlaku sehingga dalam memberikan pelayanan dapat menghasilkan pelayanan yang baik dan memuaskan masyarakat.

5. Akuntabilitas.

Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat, sehingga dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Berdasarkan laporan akuntabilitas di Dispendukcapil Timor Leste maka dari segi akuntabilitas, Dispendukcapil dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan, visi dan misi dari Dispendukcapil. Memang masih banyak kendala yang dihadapi oleh Dispendukcapil. Namun, Dispendukcapil juga telah memiliki upaya-upaya untuk pemecahan masalah. Adanya dukungan dari masyarakat dan kerja sama misalnya dalam hal kelengkapan persyaratan-persyaratan yang

diajukan untuk mengurus segala dokumen juga sangat penting agar proses pelayanan menjadi lancar.

Mengapa Politik Hukum Timor Leste Tentang Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan karena di Timor Leste belum diatur, memiliki Undang-undang tentang pelayanan publik atau asas-asas umum tentang Pemerintahan yang baik. Karena pelayanan publik di Timor Leste tidak cepat dan prosedur tidak jelas. Masalah dalam mengurus surat-surat pada akta kelahiran di Timor Leste banyak terjadi pada institusi tersebut adalah lamanya pembuatan akta karena ada masalah yang dihadapi masyarakat yaitu kehabisan blanko atau kertas untuk menprint akta tidak ada, ada juga kendala lain yaitu banyaknya klien yang antri karena tidak ada aturan yang khusus untuk mengatur klien untuk mengurus akta tersebut. Kendala yang dilihat dari akta kematian yaitu proses pembuatannya sangat lama yang sebenarnya di proses hanya 2 sampai 3 hari malah bias sampai 1 minggu atau bisa sampai 1 bulan hal ini yang membuat masyarakat merasa bahwa untuk mengurus akta sangatlah birokratis.

Kita tahu bahwa di Timor Leste ada UU *dekretu lei* tentang peraturan pemerintah tentang pelayanan no 32/2008 tentang prosedur administrasi. Yang menjadi masalah disini adalah

1. selama kurang lebih 450 tahun ini masalah pencatatan sipil kita tidak punya system pencatatan sipil di masa portugis,

2. selama kedudukan Indonesia selama 24 tahun juga tidak meninggalkan kepada kita system pencatatan sipil,

Saat kita merestorasikan kemerdekaan pada 2002, kita memulai semua dari nol. Jadi kita hanya mencatat kelahiran baru, akte kelahiran itu kita memberi kepada semua umur dari yang baru lahir sampai lansia.

Berdasarkan teori pelayanan publik, maka Politik Hukum Timor Leste Tentang Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan bahwa penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. standar pelayanan meliputi : a) Prosedur pelayanan, berkaitan dengan pelayanan yang wajib bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan, b) Waktu penyelesaian, berkaitan dengan waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan, c) Biaya pelayanan, biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan, d) Produk pelayanan, berkaitan dengan hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, e) Sarana dan prasarana, penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik, f) Kompetensi petugas pemberian pelayanan, artinya

pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.



BAB IV

**KELEMAHAN-KELAMAHAN REGULASI POLITIK HUKUM NEGARA
TIMOR LESTE TENTANG PELAYANAN PUBLIK PENCATATAN SIPIL
OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA
HUKUM KESEJAHTERAAN.**

**A. Regulasi Pelayanan Publik Berdasarkan Teori Negara Hukum
Kesejahteraan**

Pelayanan publik menjadi sorotan masyarakat pada dewasa ini. Masyarakat sudah semakin paham akan hak dan kewajibannya, sehingga ketika mendapatkan pelayanan publik yang buruk tidak sedikit yang membuat pengaduan untuk memperoleh haknya. Pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadi penyebab bagi terhambatnya kelancaran pembangunan. Desakan untuk adanya pelayanan publik yang baik, antara lain karena di lapangan masih sering terjadi:

1. institusi pemerintah sering dinilai lamban beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Hak institusionalnya yang dilindungi oleh undang-undang membuat institusi pemerintah dan tidak perlu merasa “rugi” walaupun sumber daya yang dipergunakan tidak sebanding dengan hasil yang dinikmati masyarakat;
2. profesionalisme yang belum membudaya diperkuat dengan tuntutan *administrative accountability* yang melebihi tuntutan *social accountability* mendorong institusi merasa tidak butuh kreativitas,

inovasi, *entrepreneur spirit*, terobosan, *challenging the processes* dalam menjalankan fungsinya.¹¹³

Sehingga sering kali para administrator memberikan pelayanan publik yang tidak maksimal. Dalam pemberian pelayanan publik memang sangat dibutuhkan adanya keseriusan, antara lain kebijakan publik yang dikeluarkan oleh para pejabat berwenang hendaknya benar-benar mengarah kepada kepuasan masyarakat. Dalam perjalanannya, tidak menutup kemungkinan bahwa pengambilan sebuah kebijakan acapkali seorang pejabat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang melingkupinya. Seperti dikemukakan oleh Herbert Blummer bahwa tindakan manusia ditentukan oleh makna yang ada pada dirinya. Makna tersebut seringkali berkait dengan tujuan pribadi yang hendak diraihinya. Misalnya ketika akan memberikan sebuah kebijakan terhadap seorang teman, kerabat, atau ketika berhadapan dengan orang yang tidak disukainya, pasti akan berbeda. Makna yang membawa kepada bentuk kebijakan yang dipilih, merupakan hasil interpretasinya atas lingkungan yang mengitarinya. Proses tersebut berjalan selama beberapa waktu, dan sering pula pada suatu masa menjadi hal biasa. Adakalanya, penyimpangan juga dipandang sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Thomas Dye sebagaimana dikutip oleh A.G. Subarsono,¹¹⁴ kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Hal tersebut terkandung makna:

¹¹³ Syakrani, Syahriani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 4-5.

1. kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan badan swasta;
2. kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Untuk memperoleh kebijakan publik yang baik, maka perlu diawali dengan analisis kebijakan. Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Hal ini dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Adapun tahapan proses analisis kebijakan itu meliputi;

1. Perumusan masalah, dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
2. Peramalan, dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu.
3. Rekomendasi, membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
4. Pemantauan, membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program,

¹¹⁴ Thomas R. Dye, 2013, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice-Hall International, 1981, p. 1 sebagaimana dikutip A G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 2.

mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.¹¹⁵

Tahapan dalam proses analisis kebijakan ini diharapkan mampu menjadi pedoman pengambilan kebijakan oleh pemerintah khususnya berkaitan dengan pelayanan publik. Dalam hal ini, betapa pentingnya sikap kehati-hatian dalam pengambilan sebuah kebijakan supaya tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat. Berkait dengan hal ini, dalam Hukum Administrasi Negara, sangat dimungkinkan seorang pejabat itu mengambil sikap atas inisiatif sendiri, baik melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan. Bahkan jika atas sebuah masalah belum ada peraturannya, berdasar *freies ermessen*, seorang pejabat berwenang atas pertimbangan sendiri mengambil suatu keputusan.

Freies ermessen merupakan sarana pelengkap dari asas legalitas, dan ini merupakan konsekuensi logis dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state; social service state*). Secara umum dijelaskan, bahwa negara kesejahteraan bertujuan tidak sekedar mewujudkan keamanan dan keadilan sebagaimana dikembangkan dalam konsep negara penjaga malam (*nachwachtersstaat*), namun juga dituntut untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Di sini negara memegang peranan kunci

¹¹⁵ William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua, (Public Policy Analysis: An Introduction, second edition)*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 22-23.

dalam perlindungan dan pemajuan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya.¹¹⁶

Pengertian *freies ermessen* itu sendiri adalah orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini dipakai dalam bidang pemerintahan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.¹¹⁷

Sekalipun demikian, penggunaan *freis ermessen* ini tidak dapat diartikan tanpa batasan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Sjahan Basah, bahwa unsur-unsur *freies ermessen* adalah:

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;

¹¹⁶ I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, kumpulan pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 185

¹¹⁷ Markus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Pandjajaran, Bandung, hlm. 205

6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.¹¹⁸

Kebijakan yang diambil administrator hendaknya selalu mendasarkan pada konsep *good governance* supaya capaian yang diperoleh sesuai dengan tujuan dan benar-benar untuk kesejahteraan masyarakat. Berkait dengan *good governace*, *The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* dan *World Bank* mensinonimkan *good governace* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sementara *United Nations Development Programme (UNDP)* menunjukkan karakteristik *good governance* sebagai berikut: 1) *participation*; 2) *rule of law*; 3) *transparency*; 4) *responsiveness*; 5) *consensus orientation*; 6) *equity*; 7) *effectiveness and efficiency*; 8) *accountability*; 9) *strategic vision*.

Unsur-unsur yang sudah diuraikan baik oleh *OECD* dan *World Bank* maupun *UNDP*, berkaitan dengan pelayanan publik menjadi hal yang sangat tepat dalam perpaduannya. Namun demikian, untuk pelayanan publik yang sesuai dengan *good governance*, hal yang sering menjadi sorotan adalah berkaitan dengan *transparency* atau keterbukaan, di mana hal ini menuntut adanya pengawasan. Dengan demikian keterbukaan, pengawasan serta

¹¹⁸ Sjahran Basah, 1987, *Sengketa Administrasi* dalam buku *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan HTN, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 68.

keadilan merupakan landasan bagi pelayanan publik yang baik sesuai konsep *good governace*.

Keterbukaan menjadi hal sangat penting mengingat dari sinilah akan terhindar adanya praktek-praktek menyimpang seperti kolusi, korupsi dan nepotisme. Semua bisa terlihat dengan jelas tanpa adanya “tirai” yang membuka tindakan maladministrasi. Untuk itu maka diperlukan keberadaan lembaga pengawas. Sehingga sangatlah tepat ketika pelaksanaan pelayanan publik tersebut dipersandingkan dengan lembaga Ombudsman yang bertugas untuk mengadakan pengawasan berkait pelayanan publik, sebagai pengawas eksternal yang berdampingan dengan pengawas internal, yaitu atasan langsung.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada Administrator Transisi sesuai dengan Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa 1272 (1999) tanggal 25 Oktober 1999, Mengingat Regulasi Administrasi Transisi Perserikatan Bangsa-bangsa di Timor Lorosae (UNTAET) Nomor 1999/1 tanggal 27 November 1999 tentang Kewenangan Administrasi Transisi di Timor Lorosae, Setelah berkonsultasi dengan Dewan Nasional, Dengan tujuan mendirikan suatu Kantor Catatan Sipil, Mengumumkan yang berikut:

Bagian 1 Kantor Catatan Sipil

Didirikan suatu Kantor Catatan Sipil untuk Timor Lorosae

Kantor Catatan Sipil bertugas mengurus sebuah buku daftar penduduk Timor Lorosae.

Kantor Pusat Catatan Sipil terletak di Dili dan kantor daerah atau distrik didirikan jika perlu guna mencapai tujuan Catatan Sipil sebagaimana ditentukan dalam Regulasi ini.

Kantor Catatan Sipil merupakan sebuah kantor di dalam Departemen Urusan Dalam Negeri yang didirikan berdasarkan Regulasi UNTAET No. 2000/23.

Bagian 2 Tujuan

Kantor Catatan Sipil didirikan atas tujuan:

- (a) memeriksa dan mencatat identitas dan tempat tinggal penduduk Timor Lorosae;
- (b) mengeluarkan kartu identitas kepada warga yang berusia enam belas (16) tahun ke atas yang telah tercatat di Kantor Catatan Sipil;
- (c) menyampaikan data kepada instansi yang berwenang untuk penyusunan daftar orang yang berhak ikut serta dalam pemilihan umum di Timor Lorosae;
- (d) menyampaikan data yang telah dikumpulkan (sebagaimana ditentukan dalam Bagian 2.3 Regulasi ini) kepada departemen-departemen atau komponen-komponen organisasi lain di UNTAET sebagaimana dapat ditentukan oleh Regulasi UNTAET; dan,

- (e) mengeluarkan dokumen sipil yang memastikan hal-hal tertentu, seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, dan adopsi anak.

Untuk tujuan dari Bagian 2.1(a), jika identitas dan tempat tinggal seorang penduduk Timor Lorosae dinyatakan betul dan tercatat di Kantor Catatan Sipil, dan orang tersebut ditentukan termasuk kategori “penduduk jangka panjang” sesuai dengan Bagian 6.1(b) Regulasi ini, pencatatannya orang tersebut wajib diberitahu kepada instansi Pemerintah Timor Lorosae yang berwenang atas urusan imigrasi.

Untuk tujuan dari Bagian 2.1(d) Regulasi ini, maksud istilah “data hasil pengumpulan” adalah informasi statistik yang disusun dalam format yang tidak memungkinkan informasi menyangkut seorang tertentu dikaitkan dengan identitas orang tersebut.

Bagian 3 Cara Mengumpulkan Informasi

Untuk semua tujuan dari Regulasi ini, Kantor Catatan Sipil dapat hanya mengumpulkan dan memproses informasi yang ditentukan dalam Lampiran A Regulasi ini.

Kantor Catatan Sipil harus mengambil langkah wajar, sebelum bertindak berdasarkan Bagian ini, guna memastikan agar seluruh penduduk Timor Lorosae diberitahukan secara umum tentang:

- (a) tujuan dari informasi yang dikumpulkan;
- (b) jenis informasi yang perlu dikumpulkan; dan,

- (c) prosedur-prosedur yang dibuat untuk pengumpulan dan pencatatan informasi tersebut di Kantor Catatan Sipil, termasuk hak-hak administratif dan legal orang yang berhubungan dengan pengumpulan informasi dan proses pencatatannya.

Bagian 4 Pejabat Pencatat Umum

Administrator Transisi mengangkat seorang Pejabat Pencatat Umum sesuai dengan rekomendasi dari pejabat Kabinet yang bertanggung jawab atas urusan Dalam Negeri. Pejabat Pencatat Umum melapor ke Administrator Transisi melalui pejabat Kabinet yang bertanggung jawab atas Urusan Dalam Negeri.

Syarat-syarat pekerjaan Pejabat Pencatat Umum ditentukan dalam Instruksi UNTAET.

Pejabat Pencatat Umum adalah pejabat utama dan kepala administrasi Kantor Catatan Sipil, dan bertanggung jawab atas pengelolaan Kantor Catatan Sipil guna menjalankan fungsinya sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pejabat Pencatat Umum juga mempunyai kewenangan sampingan yang wajar dan perlu guna menjalankan fungsi pengelolaan dan administratif. Wewenang pengelolaan dan administratif yang diberi kepada Pejabat Pencatat Umum dapat, sejauh layak, diserahkan oleh Pejabat Pencatat Umum kepada seorang pejabat bawahan di Kantor Catatan Sipil.

4.5. Pejabat Pencatat Umum dapat merumuskan dengan cara wajar prosedur administratif yang perlu untuk menjalankan fungsi Kantor Catatan Sipil, dan jika perlu, mengajukan prosedur-prosuder tersebut kepada UNTAET guna diumumkan melalui Instruksi UNTAET sesuai dengan Regulasi UNTAET No. 2000/23.

Bagian 5 Pencatatan

Pencatatan di Kantor Catatan Sipil wajib untuk semua penduduk Timor Lorosae (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Regulasi ini) yang telah mencapai usia 16 (enam belas) tahun, yang mampu secara mental dan legal. Pencatatan di Kantor Catatan Sipil bersedia untuk setiap orang, selain yang disebut di atas, yang memenuhi persyaratan pencatatan. Orang tua dan anggota keluarganya mempunyai kewajiban untuk mencatat orang di bawah usia 16 (enam belas) tahun, dan orang yang berusia di atas 16 (enam belas) tahun yang tidak mampu secara mental dan legal yang berhak tercatat berdasarkan Regulasi ini.

Kelahiran seorang bayi harus dilaporkan kepada Kantor Catatan Sipil oleh ibu, ayah atau anggota lain dari keluarga seorang bayi tersebut tidak lebih lama daripada empat minggusetelah tanggal kelahiran.

Jika seorang meninggal dunia, kejadian itu harus dilaporkan kepada Kantor Catatan Sipil oleh anggota keluarga Almarhum, atau oleh siapa saja yang sadar atas Almarhum,

tidak lebih lama daripada empat minggu dari tanggal kematiannya.

Bagian 5.1.1 dan Bagian 5.1.2 hanya berlaku pada tanggal atau setelah tanggal 1 September 2001.

Pejabat Pencatat Umum bertugas mencatat semua penduduk Timor Lorosae (sebagaimana ditentukan dalam Bagian 6 Regulasi ini) yang memenuhi ketentuan yang berlaku dalam Regulasi ini di Kantor Catatan Sipil.

Pejabat Pencatat Umum wajib memberi bukti pencatatan kepada setiap orang yang dicatat pada saat pencatatannya orang tersebut.

Pejabat Pencatat Umum wajib mengambil semua langkah yang wajar untuk memastikan bahwa informasi yang dicatat di Kantor Catatan Sipil adalah informasi yang tepat dan lengkap.

Dari Regulasi ini, Kantor Catatan Sipil hanya berwenang untuk mengumpulkan dan memproses informasi berikut yang sehubungan dengan seorang yang menempuh proses pencatatan atau pengumpulan data Kantor Catatan Sipil:

1. Nama keluarga serta nama kecil atau alias orang yang bersangkutan;
2. Jenis kelamin orang yang bersangkutan;
3. Tanggal dan tempat lahir orang yang bersangkutan;
2. Alamat tempat tinggal orang yang bersangkutan;
3. Rinci-rinci dokumen yang membuktikan identitas orang yang bersangkutan;

4. Nama ibu dan ayah (atau wali hukum) serta tanggal dan tempat lahir ibu dan ayah (atau wali hukum)
5. Status perkawinan orang yang bersangkutan; dan, bila orang tersebut telah mencapai usia 16 (enam belas) tahun dan telah mengajukan permohonan pencatatan kepada Kantor Catatan Sipil,
6. Sebuah potret digital orang yang bersangkutan;
7. Tandatangan atau cap jempol dari orang yang bersangkutan;
8. Tinggi badan orang yang bersangkutan; dan
9. Warna mata orang yang bersangkutan.

Regulasi Pelayanan Publik Berdasarkan Teori Negara Hukum Kesejahteraan bahwa Negara bertujuan mensejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni **Pertama** campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan **Kedua** dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merata, bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja”

B. Eksistensi Birokrasi Timor Leste berdasarkan teori Birokrasi Pemerintahan

Birokrasi merupakan suatu sistem pengorganisasian negara dengan tugas yang sangat kompleks dan hal ini jelas memerlukan pengendalian operasi manajemen pemerintahan yang baik. Sangatlah disayangkan, apabila kerja rutinitas aparat birokrasi sering menyebabkan masalah baru yang menjadikan birokrasi statis dan kurang peka terhadap perubahan lingkungan bahkan terkesan cenderung resisten terhadap pembaharuan. Kondisi seperti ini seringkali memunculkan potensi praktek maladministrasi yang mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bermula dari kondisi tersebut maka pemerintah pusat maupun daerah perlu segera melakukan reformasi birokrasi yang tidak hanya pada tataran komitmen saja tetapi juga disandingkan dalam tataran kehidupan nyata.

Dalam konteks ini bahwa tujuan birokrasi bukanlah sekedar pelayanan publik. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk memungkinkan tercapainya tujuan bangsa dan negara. Pelayanan publik harus menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin jangka pendek. Birokrasi untuk mewujudkan tujuan visioner dari sebuah bangsa dan negara. Pelayanan publik penting, akan tetapi tidak segalanya. Birokrasi tidak sekadar menjadi penonton pasif dari sejarah yang hanya bertugas menjalankan kerja-kerja teknis dan rutin melayani publik. Birokrasi harus terlibat aktif, inovatif untuk membantu fondasi kekuatan sosial-budaya, ekonomi dan politik rakyat.

Artinya, Birokrasi Timor Leste tak boleh membiarkan gerak sejarah negara ini berlangsung secara bebas ala liberalisme dimana peran birokrasi bersifat minimal dan teknis rutin. Dalam kondisi bangunan fondasi perekonomian rakyat, politik rakyat dan sosio-kultural rakyat yang masih rapuh, terkotak-kotak dalam pengalaman sejarah, pengalaman politik yang masih rapuh saat ini sungguh tak bertanggungjawab jika kemudian birokrasi hanya mengurus pada urusan teknis rutin belaka yang selalu digerakkan oleh kekuatan politik yang selalu bergantiganti.

Pada intinya birokrasi itu ialah, tugas dan kerja historis dari mentransformasi bangunan perekonomian, politik, sosial dan kultural rakyat dari kondisi yang carut-marut, tidak terarah menjadi tangguh dan kokoh. Pengalaman birokrasi era kolonialisme Portugal yang feodalis, birokrasi di era integrasi yang otoriter, birokrasi era transisi yang multi-nation tidak boleh membuat kita kemudian melangkah ke titik ekstrem, di mana birokrasi dijadikan kekuatan kelompok-kelompok politik masa lalu yang penuh sentimen primordialisme, lantas meminimalkan fungsi historis birokrasi itu sendiri. Secara umum, masyarakat kita masih merupakan masyarakat yang belum kokoh tradisi rasional dan inovasinya.

Negara Republik Demokratik Timor-Leste, sebagai negara baru dalam milenium ke III, yang kemerdekaannya diproklamirkan pada tanggal 20 Mei 2002. Dengan sistem birokrasi pelayanan publik yang baru namun masyarakat sebagai penerima layanan khususnya wajib pajak di Timor-leste mengharapkan adanya suatu proses pelayanan yang lebih cepat, profesional,

mudah diakses serta dengan prosedur yang tidak rumit dan kompleks. Untuk mendorong demi terwujudnya hal-hal tersebut di atas maka upaya untuk meningkatkan reformasi birokrasi pelayanan publik pada Direktorat Nasional Perpajakan Domestik di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai pembayar pajak di Timor-Leste, demi terciptanya suatu proses pelayanan yang prima sesuai dengan perubahan dan perkembangan birokrasi pelayanan publik kepada masyarakat sesuai dengan harapan masyarakat, Khususnya masyarakat sebagai wajib pajak di Timor-Leste.

Upaya meningkatkan reformasi birokrasi pelayanan publik adalah: (1) Bahwa proses reformasi birokrasi pelayanan publik pada Direktorat Nasional perpajakan Domestik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pembayar pajak di Timor-Leste secara umum belum menunjukkan hasil yang optimal. Hal ini terlihat dengan adanya struktur kewenangan dan prosedur birokrasi publik yang masih sentralisasi sehingga penerapan prosedur pelayanan penerbitan nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan penggunaan informasi teknologi, Standar *Integrated Government Taxation Administration system* (SIGTAS) yang lebih berpedoman pada aturan formal dan struktur kewenangan yang sentralistik sehingga menjadi rumit dan kaku. Kualitas pelayanan publik dimana masyarakat merasa bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi publik pada Direktorat Nasional Perpajakan Domestik masih jauh dari standar pelayanan yang prima. Masyarakat dalam hal ini wajib pajak merasa terbebani dengan prosedur pelayanan yang berbelit-belit karena harus melalui banyak meja birokrasi untuk mendapatkan

dukumen yang dibutuhkan. (2) Faktor Pendukung dan Penghambat reformasi birokrasi pelayanan publik pada Direktorat Nasional Perpajakan Domestik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pembayar pajak di Timor-Leste, sebagai faktor pendukung adalah adanya komitmen yang kuat dari Pemerintah, untuk memperbaiki tujuan dan arah reformasi birokrasi dalam menjawab tantangan pelaksanaan dan pengelolaan sistem negara dari berbagai sektor yang menyelenggarakan pelaksanaan pelayanan publik kepada seluruh lapisan masyarakat. Dari arah kebijakan ini dapat dilihat dari berbagai Dekrit Hukum yang sudah di implementasikan di negara ini, salah satunya adalah Keputusan Menteri No.13/2009 tentang struktur organisasi kerja di Kementerian Keuangan, dengan alasan untuk menjawab kebutuhan dan kepentingan pelayanan publik. Masyarakat sebagai wajib pajak didukung dengan penyediaan sarana sistem Informasi Teknologi (SIGTAS), suatu sistem data base yang dapat memberikan pelayanan kepada wajib pajak lebih akurat dan transparan di samping itu data data tersimpan aman dan sistemik dalam sistem administrasi perpajakan di Direktorat Nasional sebagai salah satu penerimaan pajak dalam negeri.

Faktor penghambat, Struktur kewenangan yang dianggap terlalu sentralistik, sehingga tidak memberikan ruang dan waktu yang cukup dalam memberikan pelayanan secara maksimal terhadap masyarakat sebagai pelanggan. Prosedur birokrasi yang dilakukan masih bersifat terpusat sehingga proses pemberian layanan kepada wajib pajak dianggap masih berbelit-belit, waktu yang lama dan uang yang banyak untuk mendapatkan

dokumen-dokumen yang dibutuhkan oleh masyarakat pembayar pajak. Keterbatasan anggaran yang digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar, dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat sebagai wajib pajak. Sikap dan perilaku aparat birokrasi sebagai pemberi layanan kepada masyarakat sebagai pelanggan, kurang tanggap terhadap kebutuhan dan kepentingan wajib pajak sebagai pengguna jasa, dari sisi lain kemampuan aparat birokrasi yang belum memadai sehingga mencari jalan pintas untuk melakukan negosiasi antara masyarakat sebagai penerima layanan dan aparat birokrasi sebagai pemberi layanan. Berdasarkan berbagai permasalahan diatas maka penelitian ini memberikan rekomendasi pada Direktorat Nasional Perpajakan Domestik, bahwa dalam upaya-upaya untuk meningkatkan reformasi birokrasi publik, kedepanya dengan segera menata kembali sistem penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat secara profesional dengan melakukan perubahan secara mendasar pada aspek kelembagaan, prosedur birokrasi serta perbaikan terhadap sikap dan perilaku birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat pembayar pajak di negara Republik Demokratik Timor-leste.

Dalam instansi pemerintah, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, serta memonitor pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik. Oleh sebab itu, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi

harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Di samping itu, dengan adanya informasi kinerja maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Meskipun demikian, penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh pemerintah, di samping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, birokrasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain.

Eksistensi Birokrasi Timor Leste berdasarkan teori Birokrasi Pemerintahan bahwa perilaku birokrasi akan baik apabila karakteristik individu dan karakteristik birokrasi terpenuhi. Dalam rangka memenuhi kebutuhan karakteristik individu maka tantangan yang perlu diperhatikan dan dijawab yaitu di antaranya: 1) Peningkatan kemampuan melalui pendidikan dan pelatihan; 2) Pemenuhan kebutuhan hidupnya; 3) Peningkatan kepercayaan; 4) Peningkatan dan pengembangan pengalaman kerja; 5) Pemberian penghargaan.

Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan karakteristik birokrasi, di antaranya yaitu: 1) adanya jenjang hierarki yang tepat; 2) adanya pembagian tugas dan fungsi pada setiap jabatan yang rinci dan tepat (tidak tumpang tindih); 3) Adanya delegasi kewenangan (desentralisasi) yang tepat; 4) Adanya tanggung jawab yang jelas dan tepat (tidak saling melempar tanggung jawab); 5) Adanya pemberian penghargaan (reward), yang benar dan tepat misalnya penggajian yang layak, remunerasi yang memadai; 6) Adanya pengendalian, pemantauan dan pengawasan (Sistem kontrol) yang berkesinambungan, konsisten, guna perbaikan dan penyempurnaan.

C. Regulasi Pelayanan Publik berdasarkan teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan tanggungjawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik itu di pusat, di daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara. Pelayanan publik kepada masyarakat adalah salah satu tugas atau fungsi penting pemerintah dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahannya. Pelayanan publik merupakan unsur yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah mempunyai tugas memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai bidang aspek kehidupan.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri-ciri sebagai berikut: 1. Efektif, lebih

mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran; 2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan: a. Diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan; b. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai : 1). Prosedur/tata cara pelayanan; 2). Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif; 3). Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan; 4). Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya; 5). Jadwal waktu penyelesaian pelayanan. c. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta; d. Efisiensi, mengandung arti : 1). Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan; 2). Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait. 3). Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan; 4). Responsif, lebih mengarah pada daya

tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani; 5). Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.¹¹⁹

Di samping itu masih ada 5 (lima) karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu: 1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna. 2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/ klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah 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. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidak mampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Kemampuan Pemerintah Merespons keluhan masyarakat merupakan wujud atau manifestasi dari responsivitas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat pengguna

¹¹⁹ <http://www.scribd.com/doc/11319551/Pengertian-Pelayanan-Publik>,

jasanya. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat sudah semestinya merespons atas berbagai kondisi serta kebutuhan masyarakat dengan memberi solusi atas suatu keadaan. Masyarakat sebagai terget pelayanan sudah semestinya mendapat prioritas utama.

Salah satu upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste dalam menjawab keluhan masyarakat akan proses pelayanan dokumen kependudukan yang dinilai lambat adalah dengan membentuk loket-loket pelayanan. Selain loket-loket pelayanan Dinas juga melakukan program “JEBOL atau Jemput Bola” yaitu pelayanan perekaman di Desa-desanya sesuai permintaan dan jadwal yang ditentukan yang sifatnya dapat mendekatkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste dengan masyarakat pengguna jasanya.

Walaupun telah responsive melalui terobosan jemput bola oleh dinas, namun demikian masih ada kekurangan di mana program sosialisasi, pemberian penyuluhan, dialog interaktif melalui media cetak, elektronik dan media sosial belum masif dilaksanakan. Aparat masih berpikir dengan paradigma lama, di mana masyarakatlah yang harus bersusah payah mencari tahu tentang prosedur pengurusan dokumen kependudukan, padahal banyak masyarakat yang tidak tahu dan tidak mengerti prosedur pengurusan dokumen kependudukan, sehingga mereka akan menjadi apatis untuk mengurus dokumen kependudukannya kecuali bila terdesak oleh urusan lain yang mengharuskan adanya dokumen tersebut.

Tidak adanya media khusus yang disediakan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Timor Leste yang dapat menumbuhkan dan menciptakan suasana kerja atau kegiatan pelayanan yang dapat menjadi sarana efektif untuk menampung keluhan-keluhan dan aspirasi masyarakat. Rendahnya responsivitas aparat tersebut juga terlihat dari pelayanan masih terlihat diskriminatif. Apabila performance orang yang dilayani terlihat rapi, berwibawa atau bahkan telah dikenalnya sebagai orang terpandang maka pelayanan yang berikan juga ramah dan maksimal, berbeda bila orang yang dilayani terlihat *ndeso* atau masyarakat dari kampung, maka aparat yang bertugas terkesan acuh atas ketidaktahuannya sendiri.

Regulasi Pelayanan Publik berdasarkan teori Pelayanan Publik bahwa penyelenggaraan pelayanan publik, aparat pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya. Dalam kehidupan bernegarapun, setiap warga negara juga membutuhkan pelayanan dari pemerintah (birokrat), masyarakat berharap semua keinginan dalam segala hal dapat terpenuhi dan terpuaskan.

D. Kelemahan-kelamahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.

Seiring dengan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) terdahulu, Administrasi Negara disertai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).¹²⁰ Pelaksanaan kewajiban *bestuurzorg*, membawa konsekuensi adanya hak kebebasan bagi administrator negara (mencakup aparatur dan lembaga di dalamnya) untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermessen/diskresionare*). Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen/diskresionare* dapat dikatakan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi Pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang.¹²¹ Dalam implementasinya, *freies ermessen/diskresionare* lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada sekedar mematuhi sepenuhnya ketentuan hukum (*rechtmatigheid*).¹²²

Teori Efektivitas menyebutkan ukuran daripada efektivitas yang dapat dipergunakan dalam mengukur dimensi efektivitas pelayanan disektor public maupun pelaksanaan sebuah program. Baik program yang dilakukan oleh pemerintah (instansi dan organisasi) maupun yang dilaksanakan oleh *stakeholder* swasta secara mandiri terdiri dari 3 aspek antara lain :

¹²⁰ R.Utrecht, 1988, *Pengantar Hukun Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.28-29

¹²¹ Ridwan IIR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.177

¹²² M.Natasaputra, 1988, *Htikunt A dministrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm.15

1. Pencapaian Tujuan yang merupakan segenap upaya yang wajib dilihat sebagai sebuah proses. Pencapaian tujuan sendiri terbagi lagi kedalam beberapa faktor yang dapat diukur yaitu rencana kerja, kurun waktu pelaksanaan program, dan juga pencapaian atau sasaran dari target konkrit beserta evaluasi program kerja.
2. Integrasi ialah pengukuran atas rasio kemampuan suatu instansi atau organisasi dalam melaksanakan aktivitas dari program kerja atau tujuan yang menjadi mufakat bersama serta melakukan sosialisasi dengan pihak lain. Integrasi memiliki kategori indikator dalam mengukurnya yaitu proses sosialisasi yang dilaksanakan, pemanfaatan sumber daya, ketersediaan sarana dan prasarana kerja pendukung, serta sistem monitoring atau pengawasan dan pengendalian.
3. Adaptasi merupakan kemampuan suatu instansi atau organisasi untuk beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan lingkungan kerjanya. Adaptasi sendiri terbagi kedalam beberapa aspek antara lain yaitu update atau pembaharuan sumber daya, khususnya peningkatan standar kompetensi yang dimiliki sumber dayam manusia dalam organisasi tersebut.

Kelemahannya adalah walaupun kita sudah ada hukum perdata (*codigo civil*) tapi sampai saat ini kita belum punya UU khusus pencatatan sipil itu sendiri yang lebih dikenal dengan *kodigo de registo civil*. Karena pencatatan sipil itu hukumnya adalah wajib, semua kejadian harus didaftarkan karena itu hukumnya adalah wajib tapi karena tidak disertaisasi setiap kelahiran itu tidak

dicatatkan, orang butuh dulu baru datang, kalau setiap orang merasa bahwa itu wajib dan setiap kelahiran dicatatkan, pelayanannya setiap hari berjalan lancar bukan musiman seperti ini. Inikan musiman jadi kesannya lama karena orang butuh baru datang menbrudak rame-rame datang meminta akhirnya antara ketersediaan tenaga kerja yang ada dengan pemohon yang datang itu tidak ada keseimbangan, kalau semua orang datang mendata sesuai dengan wajib harus didaftarkan misalnya seorang anak lahir orang tuanya sadar akan pentingnya akte kelahiran dia langsung mendaftarkan diri, berarti rutinitas kerja kita akan lancar dan orang tidak akan menbrudak seperti ini.

Saat ini kesannya lambat karena kita melayani kebutuhan bukan melayani kebutuhan masyarakat, saat kebutuhan tidak ada kantor sepi orang tidak datang, saat kebutuhan mendesak baru dia datang.

Berdasarkan penelitian di negara Timor Leste, Ibu Ana Maria selaku Xefi departementu mengatakan bahwa kebijakan Timor-Leste tentang pelayanan pencatatan sipil sudah hampir berjalan di semua distrik di seluruh Timor-Leste, oleh karena itu tidak ada lagi birokrasi yang panjang tetapi kita harus tahu bahwa pelayanan publik menghadapi berbagai masalah, tetapi kita harus menetapkan bahwa ini pencatatan sipil telah terdaftar dengan layanannya yang sangat kompleks untuk mengeluarkan dokumen untuk semua warga negara Timor.

Berbicara mengenai kelemahan, Timor Leste adalah Negara yang masih sangat mudah, dan baru merdeka 20 tahun jadi otomatis pasti punya kelemahan tetapi kesalahan itu bukan bukan dari pemerintah Timor Leste

tetapi hati nurani masyarakat yang masih sangat kurang. Contohnya: Para pemuda tidak mempunyai perencanaan yang baik sebelum menyerahkan dokumen karena para klien besok mau mengurus sesuatu dan pada hari itu juga mereka baru mendadak mempersiapkan dokumen dan akhirnya sala, jadi kesalahan itu lempar ke siapa? Ketika seorang staf mencoba menjelaskan kepadanya, dia mengatakan Timor-Leste terlalu birokratis, sehingga pencatatan sipil siap memberikan layanan jika penting harus memenuhi semua persyaratan yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan teori sistem hukum, maka Kelemahan-kelamahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan bahwa dimana terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yang meliputi Substansi (*Substance*), Struktur (*Structure*), dan Budaya (*Culture*). **Faktor substansi (hukum)** belum ada pengaturan khusus di dalam melalui undang-undang hanya peraturan pemerintah. **Faktor Struktur (Lembaga)** pencatatan sipil belum menerapkan asas-asas hukum yang baik, keterbatasan Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten yang berdampak pada proses pelayanan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran menjadi terhambat. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh organisasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik jika didukung sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan, wawasan intelektual, kedisiplinan, dan keterampilan yang tinggi. Kemampuan Pegawai yang ada dalam Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil masih perlu ditingkatkan, dilihat dari kemampuan dalam pengetahuan dan penguasaan dalam bidang komputer masih terbatas. **Faktor Kultur (Budaya)** pelayanan belum berbasis IT, lebih suka kolektif dari pada mandiri.

Mendapatkan pelayanan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu. Artinya, kalau memang untuk pengurusan suatu permohonan harus antri secara tertib, hendaknya semuanya juga diwajibkan antri, dan siapa saja yang tidak melalui antrian tidak dilayani. Pelayanan yang jujur dan terus terang. Artinya, apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan, orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pada dasarnya, setiap orang dapat memahami kesulitan atau masalah orang lain, kalau hal itu dikemukakan dengan terus terang. Apabila masalah yang sebenarnya sering disembunyikan, maka akan menimbulkan kekecewaan pada orang yang merasa tidak diberi penjelasan yang jujur. Timbulnya kekecewaan merupakan “iklan” yang sangat merugikan terutama bagi usaha-uaha yang bergerak di bidang jasa pelayanan dan tidak memiliki hak monopoli.

BAB V

POLITIK HUKUM TIMOR LESTE DALAM PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PENCATATAN SIPIL YANG DILAKSANAKAN OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM PELAYANAN PUBLIK YANG BAIK DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

A. Politik Hukum di berbagai Negara

1. Negara Indonesia

Sebelum membahas mengenai apa itu politik hukum, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai hubungan politik dan hukum. Meski berada pada bidang studi yang berbeda, namun politik dan hukum mempunyai keterkaitan satu sama lain. **Budiono Kusumohamidjojo** dalam buku *Filsafat Hukum* menjelaskan bahwa dalam negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama yang menjadi pangkal dari kesepakatan politik. Hukum seharusnya juga menjadi aturan untuk menyelesaikan segala perselisihan termasuk perselisihan politik.

Di sisi lain, hukum harus dilengkapi dengan instrumen politik yang absah untuk menghadapi pelanggaran-pelanggaran hukum, seperti kekerasan fisik maupun kekerasan instrumental (manipulasi moneter atau rekayasa elektronik).

Secara *das sein*, ketika hukum diartikan sebagai undang-undang, maka hukum merupakan produk politik. Hukum dibentuk oleh lembaga legislatif sehingga dapat diartikan bahwa hukum merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik. Perlu diperhatikan bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang otonom, melainkan saling berkaitan dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat, salah satunya adalah politik.

Menurut Mahfud MD dalam buku Politik Hukum di Indonesia, politik hukum adalah:

Legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Adapun pengertian politik hukum menurut Padmo Wahjono, adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk. Lebih jelasnya, Padmo Wahjono menerangkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk membentuk suatu yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

Satjipto Rahardjo dalam buku Ilmu Hukum mendefinisikan politik hukum adalah aktivitas untuk memilih tujuan sosial tertentu. Politik adalah bidang yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Sedangkan hukum berhadapan dengan keharusan untuk menentukan pilihan tentang

tujuan atau cara-cara yang akan dipakai untuk mencapai tujuan masyarakat tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan tentang hukum yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum dalam rangka mencapai tujuan politik hukum yaitu tujuan sosial tertentu/tujuan negara.

Ruang Lingkup Politik Hukum

Adapun yang menjadi cakupan atau ruang lingkup politik hukum adalah:

- a. Kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara;
- b. Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum; dan
- c. Penegakan hukum dalam kenyataan lapangan.

Sedangkan menurut **Satjipto Rahardjo**, aspek politik hukum sebagai bahan studi meliputi:

- a. Tujuan yang akan dicapai dengan sistem hukum yang ada;
- b. Cara-cara yang dipilih untuk menentukan mana yang paling baik untuk mencapai tujuan. Misalnya pilihan desentralisasi atau sentralisasi;
- c. Kapan suatu peraturan atau hukum perlu diubah dan melalui cara apa perubahan tersebut sebaiknya dilakukan;

- d. Dapatkah suatu pola yang mapan dirumuskan untuk memilih tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Berdasarkan asumsi bahwa politik determinan atas hukum sehingga hukum adalah produk politik, maka tesis atau teori Mahfud MD tentang politik hukum di Indonesia adalah konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum responsif atau populistik. Begitu juga sebaliknya, konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks atau elitis.

Berikut penjelasan tentang hubungan konfigurasi politik dan karakter produk hukum:

Konfigurasi Politik	Karakter Produk Hukum
Demokratis	Responsif/populistik
Sistem politik yang memberikan peluang partisipasi masyarakat secara penuh untuk secara aktif menentukan kebijakan umum.	Produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.
Ciri-ciri: pemilu berkala dan berdasarkan persamaan politik, pluralitas organisasi otonom, kebebasan bagi rakyat untuk menyampaikan kritik.	Ciri-ciri: pembentukannya memberi peran dan partisipasi masyarakat, hasilnya responsif terhadap tuntutan masyarakat.
Otoriter	Konservatif/ortodoks/elitis
Sistem politik yang memberikan peran negara sangat aktif dan hampir seluruh inisiatif pembuatan kebijakan diambil negara.	Produk hukum yang isinya mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, dan menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara.
Ciri-ciri: memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara dalam membuat kebijakan, konsentrasi kekuasaan di satu tangan.	Ciri-ciri: tertutup terhadap tuntutan masyarakat, partisipasi masyarakat dalam pembentukannya relatif kecil.

Contoh Politik Hukum di Indonesia

Contoh politik hukum di Indonesia adalah karakter hukum pemerintahan daerah di era orde baru. Konfigurasi politik yang diciptakan pada periode ini adalah otoriter birokratis karena obsesi menciptakan stabilitas sebagai syarat utama pembangunan ekonomi. Sehingga, produk hukum pemerintahan daerah bukan dengan penerapan otonomi seluas-luasnya. Daerah tidak diberikan hak otonomi, melainkan kewajiban untuk ikut melancarkan pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah pusat.

2. Timor Leste

a. Politik hukum Negara RDTL

Politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerjasama. ANDREW HEYWOOD Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus: Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.

Satjipto Rahardjo: Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara -cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.

Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus: Politik Hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai Hukum). Kebijaksanaan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.

L. J. Van Apeldorn: Politik hukum sebagai politik perundang – undangan. Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. (pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto: Politik Hukum sebagai kegiatan – kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai – nilai. Moh. Mahfud MD.: Politik Hukum (dikaitkan di Indonesia) adalah sebagai berikut :

- 1) Bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antara berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan.
- 2) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada , termasuk penegasan Bellefroid dalam bukunya *Inleiding Tot de Fechts Wetten Schap in Nederland* Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu.

b. Pendekatan Sistem Politik Negara

Untuk mengetahui adanya perbedaan sistem politik di berbagai negara, terlebih dahulu perlu dipahami fungsi dari sistem politik

tersebut. Terdapat tiga fungsi politik yang tidak secara langsung terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan pemerintahan, tetapi sangat penting dalam menentukan cara bekerjanya sistem politik. Ketiga fungsi itu adalah :

1) Sosial Politik .

Setiap sistem politik memiliki fungsi pengembangan dan memperkuat sikap-sikap politik dikalangan penduduk umum, bagian-bagian dari penduduk, atau melatih rakyat untuk menjalankan peranan-peranan politik, administrative, dan yudisial tertentu.

2) Rekrutmen politik .

Rekrutmen merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan masa jabatan pemerintahan melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan, dan ujian.

3) Komunikasi politik.

Komunikasi politik merupakan jalan mengalirnya informasi melalui masyarakat dan melalui berbagai struktur yang ada dalam sistem politik. Setiap negara memiliki sistem politik yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, dalam mempelajari proses politik suatu negara diperlukan beberapa pendekatan sebagai berikut :

- (a) Pendekatan Sejarah. Sistem politik dipelajari dari sejarah bangsa. Ada tiga factor yang mempengaruhi pendekatan ini, yakni masa silam (*the past*), masa sekarang (*the present*), dan masa yang akan datang (*the future*)
- (b) Pendekatan Sosiologis. Untuk mempelajari sistem politik suatu negara perlu mempelajari sistem sosial/sistem kemasyarakatan yang ada di suatu negara. Perbedaan-perbedaan system social akan mempengaruhi terhadap sistem politik suatu negara. Pendekatan Kultural/Budaya. Pendekatan ini dilihat dari pendidikan dan budaya masyarakatnya.
- (c) Pendekatan Psikologi Sosial/Kejiwaan. Masyarakatan Dalam pendekatan dilihat dari sikap-sikap masyarakat yang akan berpengaruh terhadap sikap-sikap politik.
- (d) Pendekatan Filsafat. Dalam pendekatan ini dibicarakan tentang filsafat yang menjadi *way of life* dari masyarakat atau bangsa itu.
- (e) Pendekatan Ideologi. Didalam pendekatan ini, suatu sistem politik dilihat dan dipelajari dari ideology bangsa/negara yang berlaku didalam negara itu.
- (f) Pendekatan Konstitusi dan Hukum, Didalam pendekatan ini, suatu sistem politik dilihat dari konstitusi dan undang-undang serta hukum yang berlaku dedalam negara itu.

c. Perbedaan Sistem Politik

Memahami perbedaan sistem politik yang ada pada setiap negara bukanlah sesuatu yang mudah. Perlu waktu untuk mengadakan studi mendalam tentang apa dan bagaimana suatu negara dijalankan dengan sistem politik yang dianutnya.

1) Sistem politik negara Inggris

Masyarakat Inggris sejak abad 19, mulai mengubah bentuk ekonominya dari ekonominya pertanian dan kerajinan tangan menjadi masyarakat industri modern.

Kondisi Sosiologis

Kondisi masyarakat Inggris yang semula agraris feodal, dengan cepat menyesuaikan diri menjadi masyarakat industri modern. Kondisi Kultural/Budaya Sebagian masyarakat Inggris memiliki tingkat pendidikan dan kesejahteraan yang baik. Mereka dikenal sebagai masyarakat yang disiplin dan taat pada aturan.

Kondisi Psiko-Sosial/Kejiwaan Masyarakat Mayoritas masyarakat Inggris sangat menghormati simbol-simbol kekuasaan negara, seperti ratu atau raja, lembaga pemerintah, dan lain-lain.

Pedoman Filsafat

Masyarakat Inggris akan sangat mendukung rezim yang berkuasa, mana kala para penguasa juga mentaati undang-

undang politik asasi. Dan jika dilanggar maka akan menghadapi perlawanan. Paham atau Ideologi yang Diterapkan Penerapan Ideologi negara Inggris yang juga pada umumnya dianut oleh negara-negara Eropa (Barat) adalah ideology liberal.

Pedoman Konstitusi dan Hukum

Kekuasaan pemerintah Inggris lebih banyak dibatasi oleh konvensi (hukum tidak tertulis) daripada hukum formal. Dalam struktur politik pemerintah Inggris, pemegang peran politik pusat digolongkan dalam 3 (tiga) bagian, yaitu: para menteri kabinet, para pegawai negeri senior, dan para pegawai tidak tetap lainnya. Para pemegang peranan politik pusat, pengalaman/senioritas sangat dihargai. Penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan oleh kabinet (perdana menteri dan dewan menteri) serta parlemen yang terdiri dari Majelis Rendah dan Majelis Tinggi. Peranan parlemen dalam merumuskan kebijakan pemerintah dibatasi, karena cara kerjanya diawasi oleh kabinet. Sedangkan perdana menteri dapat memastikan bahwa setiap usul yang diajukan oleh pemerintahnya akan diputuskan dalam parlemen tepat pada waktu yang telah ditetapkan, dan disetujui dalam bentuk yang dikehendaki oleh parlemen.

2) Sistem politik negara Republik Indonesia

Latar Belakang Sejarah

Terjadinya Negara Konstitusi Republik Indonesia telah melalui perjalanan politik yang panjang. Bangsa Indonesia harus menghadapi Kolonial Belanda selama lk. 350 tahun, dan bala tentara Jepang selama lk. 3,5 tahun untuk mewujudkan Proklamasi Kemerdekaan yang akhirnya terwujud pada tanggal 17 Agustus 1945.

Kondisi Sosiologis

Kondisi bangsa Indonesia yang pernah mengalami penjajahan, sangat merasakan penderitaan dan keterbelakangan dalam berbagai bidang kehidupan. Masyarakat Indonesia yang multibangsa, agama, ras dan antar golongan telah dipersatukan dalam kesatuan politik dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.

Kondisi Kultural/Budaya

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibangun atas dasar sendi-sendi *multicultural*, berbeda-beda suku, agama, ras dan antar golongan. Semangat menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan, serta rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara telah tertanam di dada setiap warga negara .

Kondisi Psiko-Sosial/Kejiwaan Masyarakat

Bangsa sebelum menjadikan Pancasila sebagai dasar negara selalu dapat dipecah belah oleh bangsa lain. Hal ini

menyebabkan negara pernah mengalami penjajahan dari Kolonial Belanda maupun Jepang Pedoman Filsafat Pancasila dalam sistem politik Indonesia, telah dijadikan sebagai dasar dan motivasi dalam segala sikap, tingkah laku dan perbuatan dalam hidup. Paham atau Ideologi yang diterapkan Ideologi Indonesia yang berdasarkan Pancasila (Sumber dari segala sumber hukum)

Pedoman Konstitusi dan Hukum

Tiap-tiap Negara memiliki hukumnya sendiri, begitu pula dengan Timor-Leste. Namun mengingat Negara ini baru saja mengalami masa kemerdekaannya maka, tidak mungkin untuk menghasilkan hukumnya sendiri dalam waktu yang sangat singkat ini. Untuk menghindari kekosongan/kevakuman hukum maka, berdasarkan asas konkordansia, aturan hukum yang pernah berlaku sebelumnya tetap dipakai sepanjang tidak bertentangan dengan Konstitusi RDTL dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya. Di bawah ini dipaparkan beberapa dasar hukum tetap diberlakukannya aturan-aturan sebelum kemerdekaan RDTL.

Resolusi dewan Keamanan PBB No. 1272/1999

Kesepakatan 5 Mei 1999 di Amerika Serikat antara PBB, Pemerintahan Indonesia dan Pemerintahan Portugal yang akhirnya diputuskan untuk memberikan kesepakatan kepada rakyat Timor Lorosae untuk menentukan masa depan negaranya

sendiri hal ini merupakan suatu tongkat bersejarah yang amat penting bagi berdirinya Negara Timor Lorosae. Berdasarkan kesepakatan tersebut maka, keluarlah Resolusi DK PBB No. 1236 (1999) tertanggal 7 Mei 1999, Resolusi DK PBB No. 1346 (1999) tertanggal 11 Juni 1999 dan Resolusi DK PBB No. 1362 (1999) tertanggal 27 Agustus 1999 yang memberikan mandat kepada PBB melalui pembentukan UNAMET guna menyiapkan dan menyelenggarakan Referendum bagi rakyat Timor Lorosae untuk menentukannasibnya sendiri (Otonomi khusus tetap dibawah kekuasaan RI atau berdiri sendiri sebagai sebuah Negara merdeka).

Menyusul referendum 30 Agustus 1999 yang dimenangkan oleh pihak yang menghendaki kemerdekaan bagi Negara Timor Lorosae, PBB mengeluarkan resolusi berikutnya yaitu Resolusi DK PBB No. 1264 (1999) tertanggal 15 September 1999 bagi pendaratan pasukan multinasional PBB di Timor Lorosae pada tanggal 20 September 1999. Guna mengamankan situasi kebumi hanggusan di territorial Timor-Leste, yang dilakukan oleh Pro Jakarta terhadap Pro Kemerdekaan, setelah penderatan pasukan PBB di Timor Lorosae, PBB melalui Dewan keamanan kembali mengeluarkan sebuah resolusi, yaitu resolusi DK PBB No.1272 (199) 25 oktober 1999 yang secara yuridismendirikan UNTAET. Dengan

demikian, mulai saat itu, secara resmi pemerintahan di Timor Lorosae diambil alih oleh PBB untuk menyiapkan Timor Lorosae menuju kemerdekaan penuh.

Tujuan utama Resolusi DK PBB No. 1272 (1999) adalah untuk membentuk pemerintahan Transisi PBB di Timor Lorosae (UNTAET) dengan kewenangan mutlak membuat peraturan perundang-undangan, menyelenggarakan pemerintahan dan menyelenggarakan administrasi peradilan.

Berdasarkan ketiga kewenangan di atas maka, UNTAET memiliki tugas untuk :

- a) Menjamin keamanan serta menegakan hukum dan ketertiban (law and order) diseluruh wilayah Timor Lorosae;
- b) Membangun kembali sistem administrasi yang efektif;
- c) Memberikan pelayanan sosial serta membangun kembali pelayanan sipil dan sosial;
- d) Melakukan koordinasi dengan humanitarian assistance, melakukan rehabilitasi dan asistensi pembangunan;
- e) Mensupport capacity building dalam pemerintahan, dan;
- f) Memberikan asistensi untuk membangun kondisi pembangunan yang berkesinambungan.

Regulasi UNTAET No. 1/1999

Regulasi UNTAET No. 1/1999 mengatur tentang pembentukan pemerintahan transisi PBB di Timor Lorosae. Menyusul Resolusi DK PBB No. 1272 (1999) maka, sekjen PBB Kofi Anan menunjuk Dr. Serjio Vieira de Mello sebagai wakilnya untuk memimpin misi PBB di Timor Lorosae. Setibanya Serjio Vieira de Mello Timor Lorosae langkah pertama yang dilakukannya adalah membuat sebuah Regulasi yang dapat dipakai sebagai dasar hukum bagi diselenggarakannya pemerintahan transisi di Timor-Lorosae, maka dikeluarkan Regulasi UNTAET No. 1/1999 sebagaimana disebut diatas.

Pasal 3 Regulasi UNTAET No. 1/1999 mengatakan bahwa sampai saatnya digantikan oleh peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga Timor Leste yang diberikan secara democratis, hukum-hukum yang pernah diterapkan di Timor Leste sebelum tanggal 25 Oktober 1999 akan diterapkan tetap di Timor Leste, sejauh hukum-hukum tersebut tidak bertentangan dengan standar-standar internasional sebagaimana disebut dalam pasal 2 Reg. UNTAET 1/1999. dengan demikian maka, secara yuridis formal, hukum yang berlaku di Timor Lorosae pada masa transisi PBB adalah hukum Indonesia

sepanjang tidak bertentangan dengan HAM dan instrumen-instrumen hukum internasional lainnya.

Konstitusi Negara RDTI

Dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan bagi Timor Lorosae, perlu disusun sebuah Konstitusi sebagai hukum dasar bagi Timor Lorosae yang merdeka. Oleh sebab itu, berdasarkan Regulasi UNTAET No. 2/2001, telah dilangsungkan untuk pertama kalinya pemilihan umum bagi pembentukan majelis Konstituante guna menyusun konstitusi Negara baru Timor-Leste.

Pada saat penyusunan konstitusi, Majelis konstituante yang bertugas menyusun Konstitusi RDTL telah mengantisipasi keadaan “kekosongan hukum” dengan mencantumkan sebuah pasal peralihan dalam Konstitusi yang mengatakan bahwa semua hukum dan Regulasi-regulasi yang berlaku di Timor Lorosae yang tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya tetap berlaku di Negara RDTL sepanjang belum dicabut atau diganti dengan undang-undang yang baru (pasal 165 Konstitusi RDTL).

UU No.2/Tahun 2002

Setelah kemerdekaan RDTL, Parlemen Nasional mengeluarkan UU No. 2/2002 di mana dalam pasal 1 dikatakan bahwa semua hukum yang berlaku sampai dengan tanggal 19

Mei 2002 tetap dianggap berlaku sepanjang belum diganti dengan UU yang baru.

UU No. 10/Tahun 2003

Tentang Interpretasi terhadap UU No.2/Tahun 2002 tertanggal 7 Agustus 2002 kembali menegaskan bahwa hukum dipakai, sepanjang belum diganti, adalah hukum Indonesia yang berlaku secara de facto di Timor Leste selama 24 tahun.

Lembaga-lembaga kedaulatan Negara

Negara Timor-Leste merupakan Negara yang berasaskan pada Negara Hukum yang menganut asas pemisahan kekuasaan berdasarkan pasal 69 Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste, asas pembagian kekuasaan inipun didasarkan pada teorinya Montesque, kedaulatan suatu Negara harus dibagikan ke beberapa bagian atau lembaga kedaulatan lain, yaitu;

Pertama; Lembaga Legislatif; mempunyai wewenang untuk membuat peraturanperundang-undangan tentang hal-hal yang mendasar dan mengambil kebijakan politik dalam negeri maupun luar negeri berdasarkan kedaulatan negara, sesuai dengan wewenang Atribusi (Wewenang asli) hal ini di atur dalam pasal 95 Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste, dan kemudian Parlemen nasional mendelegasikan wewenang Legislasi kepada pemerintah untuk membuat undang-undang yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan dan menentukan

sanksi serta tata cara pelaksanaannya, Yang di atur dalam pasal 96 Konstitusi RDTL.

Kedua; Lembaga Excecutif; mempunyai wewenang untuk mengimplementasi peraturan perundang-undangan yang di buat oleh lembaga legislative (Parlemen nasional) hal ini di atur dalam pasal 115 Konstitusi RDTL. Ketiga; Lembaga yudikatif; merupakan suatu Lembaga yang independen untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan,berdasarkan pasal 126 konstitusi RDTL. Perlu di telusuri bahwa dalam pasal 69 Konstitusi RDTL tentang asas pemisahan kekuasaan dengan teorinya Montesque tentang pembagian kekuasaan dalam suatu Negara ke dalam tiga Lembaga Kedaulatan Negara, namun Negara Timor-Leste asas pembagian kekuasaan yang di atur dalam pasal 69 terdapat empat (4) lembaga kedaulatan Negara, yang terdiri dari; Presiden Republik sebagai kepala Negara memiliki lembaganya tersendiri, Parlemen Nasional sebagai lembaga Legislatif, Pemerintah sebagai lembaga Excecutif dan Pengadilan sebagai Lembaga Yudikatif. Ke empat (4) lembaga ini mempunyai wewenang masing-masing dan menjalankan peran dan fungsinya tidak boleh terjadi campur tangan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain.

Menurut Konstitusi RDTL, Timor Lorosae memiliki empat lembaga Negara yang masing-masing bersifat berdaulat:

- a) Presiden Republik RDTL
- b) Parlemen Nasional (Legislatif)
- c) Pemerintah (Eksekutif), dan
- d) Lembaga Peradilan (Independen)

Menurut pasal 74 Konstitusi dikatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara, simbol untuk menjamin kemerdekaan nasional, persatuan nasional dan berfungsinya institusi-institusi Negara secara demokratis. Di samping itu, Presiden adalah juga Panlima Tertinggi Angkatan Bersenjata RDTL. Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia dan secara individu/pribadi untuk jangka waktu 5 tahun memiliki tugas, wewenang, hak dan kewajiban sebagaimana digariskan dalam Konstitusi Negara (harap mencari sendiri pasal-pasal yang terkait dengan lembaga kepresidenan di konstitusi).

Lembaga tinggi lainnya adalah Parlemen Nasional yang merupakan organ berdaulat yang mewakili seluruh rakyat Timor Lorosae dengan kompetensi membuat peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif) sekaligus sebagai badan pemeriksa (fungsi fiskalisasi) serta badan yang berwenang mengambil keputusan politik menyangkut kepentingan bangsa dan Negara.

Sebagai akibat dianutnya sistem pemerintahan semi-presidensial oleh RDTL maka, tugas-tugas eksekutif berada

ditangan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, Perdana Menteri dibantu oleh para Menteri. Perdana Menteri diangkat dan dilantik oleh Prididen selaku Kepala Negara atas usul dari partai pemenang pemilu atau koalisi partai.

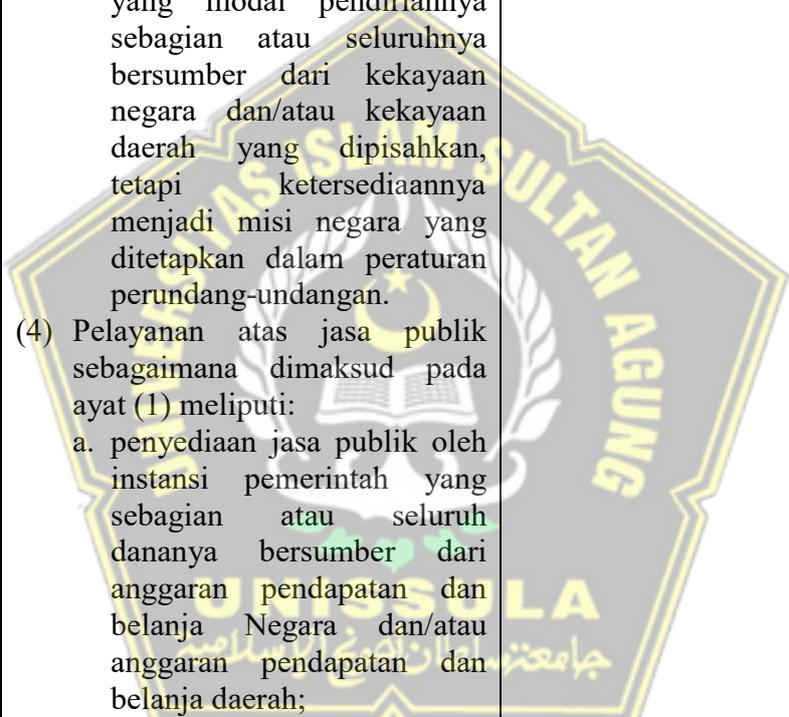
Sebagai sebuah Negara yang berbentuk Republik dan berdasarkan pada hukum, Pengadilan RDTL ditetapkan sebagai lembaga yudikatif yang bersifat independen, imparisial dan bebas dari pangaruh pihak luar (termasuk Presiden, Parlamen dan Pemerintah).

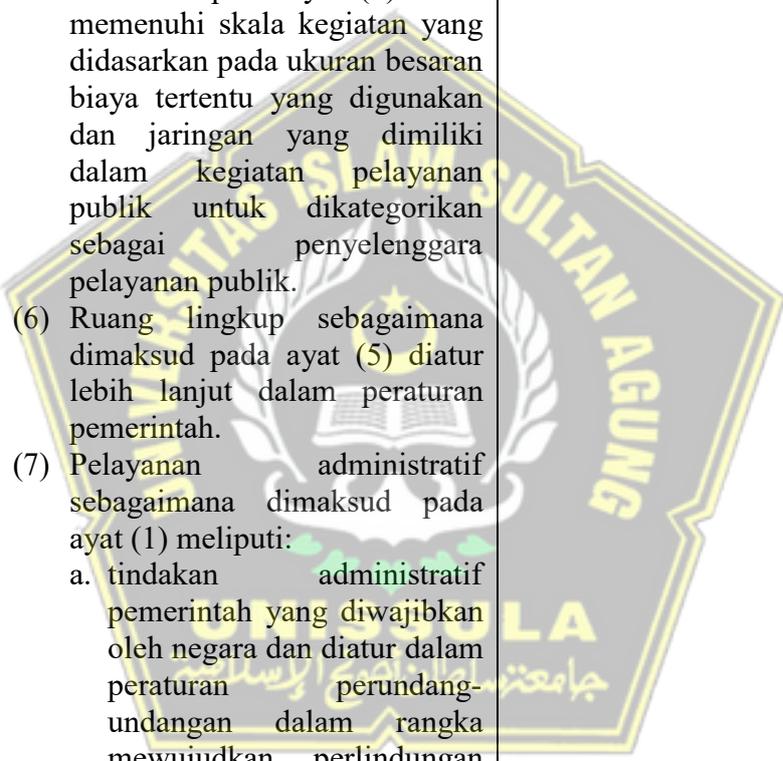
3. Perbandingan Undang-Undang Pelayanan Publik di Indonesia dan Timor Leste

Tabel 1.
Perbandingan Undang-Undang Pelayanan Publik di Indonesia dan Timor Leste

Indonesia	Timor Leste
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik	Keputusan Undang-Undang No. 32/2008 27 Agustus Prosedur Administrasi
Pasal 4 Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: a. kepentingan umum; b. kepastian hukum; c. kesamaan hak; d. keseimbangan hak dan kewajiban; e. keprofesionalan; f. partisipatif; g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;	Pasal 5 Asas keadilan dan ketidakberpihakan Dalam melaksanakan kegiatannya, Administrasi Publik harus berlaku adil dan tidak memihak dengan semua orang yang menjalin hubungan dengannya.

<p>h. keterbukaan; i. akuntabilitas; b. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok c. rentan; a. ketepatan waktu; dan d. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.</p>	
<p>Pasal 5 Ruang Lingkup (1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. (2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. (3) Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari</p>	<p>Pasal 2 Lingkup aplikasi 1. Ketentuan-ketentuan Undang-undang Keputusan ini berlaku untuk semua badan Administrasi Umum Langsung atau Tidak Langsung yang dalam pelaksanaan kegiatan administrasi manajemen publik menjalin hubungan dengan individu. 2. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Keputusan ini dapat diperintahkan untuk diterapkan pada kinerja badan-badan badan-badan swasta untuk kepentingan umum. 3. Prinsip-prinsip umum kegiatan administrasi yang ditetapkan dalam Undang-undang Keputusan ini berlaku untuk semua kinerja Administrasi, bahkan jika hanya manajemen teknis atau swasta.</p>

<p>kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan</p> <p>c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <p>a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;</p> <p>b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan</p> <p>c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja</p>	
--	---

<p>daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.</p> <p>(5) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.</p> <p>(6) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.</p> <p>(7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara. b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan 	
---	---

4. Perbandingan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di Indonesia dan Timor Leste

Tabel 2.
Perbandingan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di Indonesia dan Timor Leste

Indonesia	Timor Leste
<p>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan</p>	<p>Keputusan Undang-Undang No. 32/2008 27 Agustus Prosedur Administrasi</p>
<p>Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pasal 10 (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; b. ketidakberpihakan; c. kecermatan; d. tidak menyalahgunakan kewenangan; e. keterbukaan; f. kepentingan umum; dan g. pelayanan yang baik. (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.</p>	<p>Pasal 6 prinsip itikad baik 1. Dalam pelaksanaan kegiatan administrasi, dan dalam segala bentuk dan tahapannya, Administrasi Publik dan individu harus bertindak dan berhubungan sesuai dengan aturan itikad baik. 2. Dalam memenuhi ketentuan nomor sebelumnya, nilai-nilai dasar hukum, yang relevan dengan situasi yang dipertimbangkan, harus dipertimbangkan dan, khususnya: a) Keyakinan yang timbul pada pihak lawan melalui tindakan yang bersangkutan; b) Tujuan yang ingin dicapai dengan tindakan yang dilakukan.</p>

B. Upaya Membangkitkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik.

Pemerintah sebagai pelaku pelayan publik harus memberikan pelayanan yang baik di bawah kekuasaan dan kewenangan-kewenangan diri yang didukung oleh aspek hukum yang dilaksanakan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah pelayanan pemerintahan yang berdampak pada "*social cost*".

Adapun *reinventing government* secara pragmatis dan aplikatif akan mengkondisikan keadaan berikut:

1. lebih mementingkan kepercayaan publik pada pemerintah;
2. dinamika masyarakat yang bersifat *civilized*;
3. permasalahan mendasar dari kualitas pelayanan pemerintah tidak terletak pada SDM berada pada sistem yang bekerja.

Permasalahan yang dihadapi oleh para birokrat dalam menghadapi tuntutan *reinventing government*, antara lain:

1. mempersiapkan aparatur pemerintah agar mampu menempatkan diri sebagai pelayan masyarakat;
2. meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah dalam melayani masyarakat;
3. menyiapkan aparatur yang melakukan pelayanan publik; d. menyiapkan aparatur yang kreatif dan inovatif;
4. menginvestasikan sarana dan prasarana;
5. mempersiapkan aparatur yang mampu menguasai sistem informasi.

Menurut David Osborne, Upaya Membangkitkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik, antara lain:

1. Masyarakat perlu diyakinkan bahwa birokrasi bukanlah gambaran tentang "kebobrokan" dan pemerintah harus dipandang sebagai suatu mekanisme manajemen yang mampu mewujudkan aspirasi-aspirasi masyarakat.
2. Masyarakat perlu diyakinkan bahwa untuk meningkatkan kualitas budaya secara menyeluruh dibutuhkan pemerintah yang efektif, produktif dan efisien, kondisi ekonomi yang semakin sehat dan fungsi pemerintah semakin meluas.
3. Masyarakat perlu diyakinkan bahwa kondisi SDM (aparatur pemerintah) bukan suatu sentral permasalahan dalam pelayanan publik, melainkan sentral permasalahan terletak pada sistem.
4. Masyarakat harus diyakinkan bahwa pandangan liberalisme adalah tradisional atau liberalisme konservatif dan skrip liberalisme perlu mendapat tempat lebih besar dan kinerja pelayanan publik. Jadi, perlu pertimbangan yang dapat diterima oleh masyarakat secara menyeluruh.
5. Masyarakat perlu diyakinkan bahwa setiap anggota memiliki peluang yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik pada berbagai bidang publik.

C. Pengembangan Sumber Daya Manusia Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Publik Untuk Hak Asasi Manusia Dan Keadilan Timor Leste¹²³

Hak Asasi Manusia dan Keadilan Timor-Leste sebagai bagian dari institusi negara Timor-Leste sebagai sebuah organ independen yang berfungsi untuk menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat terhadap aparaturnya dan membuktikannya sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik sebagai pencegahan maupun dapat dimulai dengan seluruh proses untuk memperbaiki sebuah ketidakadilan, dan dengan kekuatan yang dimiliki, menerima kasus-kasus nyata, namun tidak memiliki wewenang untuk memutuskan, tetapi dapat menyampaikan rekomendasi kepada organ-organ yang berkepentingan. Oleh karena itu PDHJ membutuhkan aparaturnya yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai melalui pengembangan sumber daya aparturnya.

Kebijakan pengembangan sumberdaya aparatur di OHAMK/PDHJ belum terlaksana dengan baik karena pemerintah belum bisa mengontrol semua kebijakan yang telah dikeluarkannya sehingga terjadi tumpang-tindih didalam pelaksanaannya. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kementerian yang mengirimkan pegawainya mengikuti pendidikan ke luar negeri dengan fasilitas yang lebih baik dari yang lain karena kebetulan kementerian tersebut memiliki tempat yang strategis. Sesuai komitmen pemerintah dalam upaya pengembangan sumberdaya aparatur di Timor Leste maka disarankan agar

¹²³ <http://repository.ub.ac.id/id/eprint/156873/>

dapat mengaplikasikan 8 domain Action Plain yang dihasilkan oleh LAN sebagaimana di paparkan oleh Deputi I LAN dalam “*Intern Report Presentation On 2nd Phase Capacity Building For Public Officials For Government Innovation In Indonesia*”, bahwa cara ini efektif untuk dilaksanakan di Timor Leste dan akan membawa perubahan yang berarti. Ke 8 domain itu adalah sebagai berikut: 1) Reformasi Strategi; 2) Manajemen Kepegawaian; 3) Manajemen Kinerja; 4) Manajemen Organisasi/ e-government ; 5) Transparansi anti korupsi; 6) Reformasi Peraturan; 7) Reformasi Pengembangan Sumber Daya Manusia; dan 8) Reformasi Pemerintahan melalui Fungsi Pengembangan SDM.

D. Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

Konsep *welfare state* ini adalah sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Program ini bertujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep negara *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai, dan disebut dengan “profesional standars” (kode etik) atau “*right rules of conduct*” (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik Sebuah kode etik meru-muskan berbagai tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik.

Nilai-nilai kebaikan pelayanan publik yang diterapkan di Timor Leste disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.
Nilai-nilai pelayanan public yang diterapkan di Timor Leste

No	Nilai	Yang di terapkan
1	<i>Equality</i>	Perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan. Hal ini didasarkan atas tipe perilaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status sosial, etnis, agama dan sebagainya. Memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur, suatu perilaku yang patut dihargai.
2	<i>Equity</i>	Perlakuan yang adil. Kondisi masyarakat yang pluralistik terkadang dibutuhkan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama, terkadang pula dibutuhkan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu.
3	<i>Loyalty</i>	kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain. Tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu yang mengabaikan yang lainnya
4	<i>Responsibility</i>	setiap aparat pemerintah harus siap menerima tanggung jawab dengan tugas yang diberikan dan hasil yang dicapai.

Kualitas pelayanan kita dalam hal memberi pelayanan kita ada kebijakan melalui beberapa cara:

1. Kerjasama dengan kementerian Estatal, Pemerintahan local dan para kepala desa dan chefe aldeia mereka bisa membantu mengisi formulir kelahiran baru, para orang tua datang melapor ke suku dan mereka memproses disana dan membawa ke kantor pencatatan sipil lalu pencatatan sipil menerbitkan akte kelahiran. Begitu pun akte kematian, kepala desa bisa membantu masyarakat dengan memberi keterangan kematian dan mencatatkan kematian itu.
2. Salah satu cara melalui rumah sakit, puskesmas dan rumah sakit para distrik. Setiap bidang kita memberi pelatihan untuk bagaimana mendaftarkan kelahiran bagi anak-anak yang bersaling di Puskesmas atau Rumah sakit. Itu cara untuk mempermudah dan mempercepat pelayanan untuk mendapatkan akte kelahiran

Adapun permasalahan yang terjadi disepertar pelayanan publik di Timor Leste adalah sebagai berikut:

1. Hati nurani dari klien ini sendiri adalah tidak ada kesabaran
2. Volume pemberian layanan jauh lebih besar daripada tenaga kerja
3. Perlu dicatat bahwa layanan di semua bagian di 13 distrik semuanya lengkap berdasarkan misi bahwa mendekati pelayanan kepada masyarakat, tetapi lebih pada kehendak masyarakat untuk menuruti atau tidak. seringkali Mereka ingin dipusatkan di ibu kota Dili dengan alasan

bahwa ini adalah sesuatu yang mendesak sehingga berdampak negatif pada bagian dari layanan yang diberikan.

4. Masalah lain yang dihadapi bagian di sisi lain, memiliki kegagalan teknis yang sama dibagian paspor, tiba-tiba mesinnya rusak atau kegagalan sistem, karena volume layanan terlalu tinggi, tidak mungkin untuk menetralsir sistem yang terlalu panas sehingga terjadi kerusakan, berarti bukan karena terlalu birokratis tetapi kegagalan teknis yang tidak diperkirakan terjadi.
5. penyediaan material perkantoran yang lambat sehingga berdampak negatif pada sisi pelayanan¹²⁴

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Eugenia Brandão seputar pelayanan publik di Timor Leste adalah sebagai berikut:¹²⁵ Sebagai klien menurut saya untuk mengurus sesuatu yang bertentangan dengan pencatatan sipil sangatlah birokratis. Mengapa demikian? Karena kita tahu bahwa di bagian pencatatan sipil para staf yang melayani kita tidak sesuai dengan apa yang kita harapkan, pelayanan mereka kepada masyarakat sangat tidak baik kadang para staf pegawai selalu melayani dengan kelakuan yang kurang baik. Sebenarnya yang menjadi abdi masyarakat itu harus melayani kita dengan baik tetapi Itu sangat bertentangan dengan keyakinan mereka karena para staf merasa bahwa merekalah yang sangat berkompeten jadi apapun yang mereka lakukan kita sebagai klien hanya diam untuk menerimanya. Jadi menurut saya pelayanan di kantor tersebut sangatlah lambat

¹²⁴ Hasil wawancara dengan Monica Corte-real tanggal 23 Juni 2022 jam 10:00

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Eugenia Brandão 23 Juni 2022, jam 14:25

Berdasarkan teori birokrasi pemerintahan, maka Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan bahwa birokrasi yang berstruktur, maka birokrasi akan memiliki unit-unit kerja yang bermacam-macam. Masing-masing unit yang ada dalam birokrasi memiliki tujuan dan tugas-tugas sendiri yang spesifik. Apabila tiap unit memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan timbul sikap yang mementingkan unitnya sendiri. Hal ini dikhawatirkan dapat menyebabkan *displacement of goals*, bahkan dapat mengakibatkan pertentangan tujuan antara unit dengan institusi induk secara keseluruhan. Akibatnya, esensi tujuan institusi birokrasi secara umum tidak tercapai. Di samping itu birokrat yang dilatih untuk bekerja ketat sesuai dengan peraturan yang ada, akan mengalami keraguan dan kecanggungan perilaku ketika menghadapi situasi yang tidak ada dalam peraturan tersebut. Oleh karena itu, di samping untuk taat pada ketentuan formal, birokrat juga harus mempunyai kewenangan untuk berinisiatif dan berinovasi ketika peraturan yang ada mengalami kebuntuan untuk berhadapan dengan realitas yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Tabel. 3

Rekonstruksi Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan

No	SEBELUM REKONSTRUKSI	KELEMAHAN-KELEMAHAN	SETELAH REKONSTRUKSI
1	<p>Substansi (hukum): bahwa di Timor Leste ada Undang-Undang <i>dekretu lei</i> tentang peraturan pemerintah tentang pelayanan no 32/2008 tentang prosedur administrasi. Dengan persetujuan Prosedur Administratif, Pemerintah bermaksud untuk mendisiplinkan organisasi dan fungsi Administrasi Publik, merasionalisasi kegiatan layanan, serta mengatur pembentukan kehendak Administrasi, dengan menghormati hak dan kepentingan yang sah dari mereka yang dikelola; Aturan yang terkandung dalam undang-undang keputusan ini memungkinkan partisipasi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembentukan keputusan yang secara langsung menyangkut mereka dan menjamin mereka informasi yang berguna dan tepat waktu, menghindari birokratisasi dan mendekatkan pelayanan</p>	<p>Substansi (hukum): belum ada pengaturan khusus di dalam melalui undang-undang hanya peraturan pemerintah.</p>	<p>Subtansi (hukum) Peran birokrasi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. Melalui strategi kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan, menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil.</p>

	<p>publik kepada masyarakat. Dengan ini, transparansi tindakan administratif dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara terjaga.</p>		
2	<p>Struktur (Lembaga): Aparatur pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kurang memiliki keahlian profesional yang memadai. Dengan keterbatasan pegawai dari sisi jumlah, maupun keterbatasan dari sisi kemampuan (pendidikan dan keterampilan) paratur yang terbatas maka akan menjadi sulit untuk mencapai tujuan/target yang telah ditetapkan.</p>	<p>Struktur (Lembaga): 5. pencatatan sipil belum menerapkan asas-asas hukum yang baik, 6. keterbatasan Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten yang berdampak pada proses pelayanan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran menjadi terhambat. 7. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh organisasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik jika didukung sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan, wawasan intelektual, kedisiplinan, dan keterampilan yang tinggi. 8. Kemampuan Pegawai yang ada dalam Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih perlu ditingkatkan, dilihat dari kemampuan dalam pengetahuan dan penguasaan dalam bidang</p>	<p>Struktur (Lembaga): Setiap organisasi yang ingin meningkatkan produktivitas kinerjanya harus memperhatikan pengembangan pengetahuan dan wawasan pegawainya melalui pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan secara periodik dan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi. Pendidikan dan pelatihan yang dimaksud tentu bertujuan untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan agar lebih mampu bekerja dengan efektif dan efisien.</p>

		komputer masih terbatas.	
3	<p>Kultur (Budaya): Inovasi data online terintegrasi secara nasional berimplikasi pada tidak memungkinkan lagi data itu ganda. Penerbitan dokumen kependudukan yang dibuat di Timor Leste tidak dapat lagi dibuat di daerah yang lain. Jadi memudahkan untuk data akurat dalam memverifikasi datanya.</p>	<p>Kultur (Budaya) 3. pelayanan belum berbasis IT, 4. lebih suka kolektif dari pada mandiri.</p>	<p>Kultur (Budaya) Penerapan sistem informasi administrasi kependudukan, diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, serta penyelenggaraan pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu.</p>



BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik Hukum Timor Leste Tentang Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Belum Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan karena di **Timor Leste belum diatur, memiliki Undang-undang tentang pelayanan publik atau asas-asas umum tentang Pemerintahan yang baik**. Karena pelayanan publik di Timor Leste tidak cepat dan prosedur tidak jelas. Masalah dalam mengurus surat-surat pada akta kelahiran di Timor Leste banyak terjadi pada institusi tersebut adalah lamanya pembuatan akta karena ada masalah yang dihadapi masyarakat yaitu kehabisan blanko atau kertas untuk menprint akta tidak ada, ada juga kendala lain yaitu banyaknya klien yang antri karena tidak ada aturan yang khusus untuk mengatur klien untuk mengurus akta tersebut. Kendala yang dilihat dari akta kematian yaitu proses pembuatannya sangat lama yang sebenarnya di proses hanya 2 sampai 3 hari malah bias sampai 1 minggu atau bias sampai 1 bulan hal ini yang membuat masyarakat merasa bahwa untuk mengurus akta sangatlah birokratis.
2. Kelemahan-kelamahan Regulasi Politik Hukum Negara Timor Leste Tentang Pelayanan Publik Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan adalah terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yang meliputi Substansi (*Substance*),

Struktur (*Structure*), dan Budaya (*Culture*). **Faktor substansi (hukum)** belum ada pengaturan khusus di dalam melalui undang-undang hanya peraturan pemerintah. **Faktor Struktur (Lembaga)** pencatatan sipil belum menerapkan asas-asas hukum yang baik, keterbatasan Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten yang berdampak pada proses pelayanan KTP, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran menjadi terhambat. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh organisasi pelayanan publik dapat berjalan dengan baik jika didukung sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan, wawasan intelektual, kedisiplinan, dan keterampilan yang tinggi. Kemampuan Pegawai yang ada dalam Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil masih perlu ditingkatkan, dilihat dari kemampuan dalam pengetahuan dan penguasaan dalam bidang komputer masih terbatas. **Faktor Kultur (Budaya)** pelayanan belum berbasis IT, lebih suka kolektif dari pada mandiri.

3. Politik Hukum Timor Leste Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Pencatatan Sipil Yang Dilaksanakan Oleh Birokrasi Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Pelayanan Publik Yang Baik Dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan. Keputusan Undang-Undang No. 32/2008 Prosedur Administrasi Pasal 5 Asas keadilan dan ketidakberpihakan. Dalam melaksanakan kegiatannya, Administrasi Publik harus berlaku adil dan tidak memihak dengan semua orang yang menjalin hubungan dengannya. Pasal 6 Prinsip Itikad Baik. Dalam pelaksanaan

kegiatan administrasi, dan dalam segala bentuk dan tahapannya, Administrasi Publik dan individu harus bertindak dan berhubungan sesuai dengan aturan itikad baik. Dalam memenuhi ketentuan nomor sebelumnya, nilai-nilai dasar hukum, yang relevan dengan situasi yang dipertimbangkan, harus dipertimbangkan dan, khususnya: Keyakinan yang timbul pada pihak lawan melalui tindakan yang bersangkutan; Tujuan yang ingin dicapai dengan tindakan yang dilakukan.

B. Saran

1. Perlu ditumbuh-kembangkan kesadaran untuk menciptakan pelayanan publik yang baik di kalangan birokrasi pemerintah yang ada, serta disosialisasikan terus menerus kepada berbagai pihak tersebut agar kesadaran para pihak tersebut terhadap pelayanan publik yang baik menjadi termotivasi dengan baik dan berfikir secara komprehensif.
2. Pemerintah perlu mendesain program penciptaan pelayanan publik yang baik secara komprehensif dan berkesinambungan dengan melibatkan secara aktif berbagai komponen masyarakat yang ada untuk kemanfaatan optimal dari program tersebut.
3. Dalam rangka pelayanan publik yang baik, Pemerintah selaku penanggungjawab utama pelayanan publik yang baik, perlu menindaklanjuti kompedium pelayanan publik yang baik ini dengan menindaklanjutinya ke berbagai sektor pemerintahan dan seluruh stakeholder yang ada.

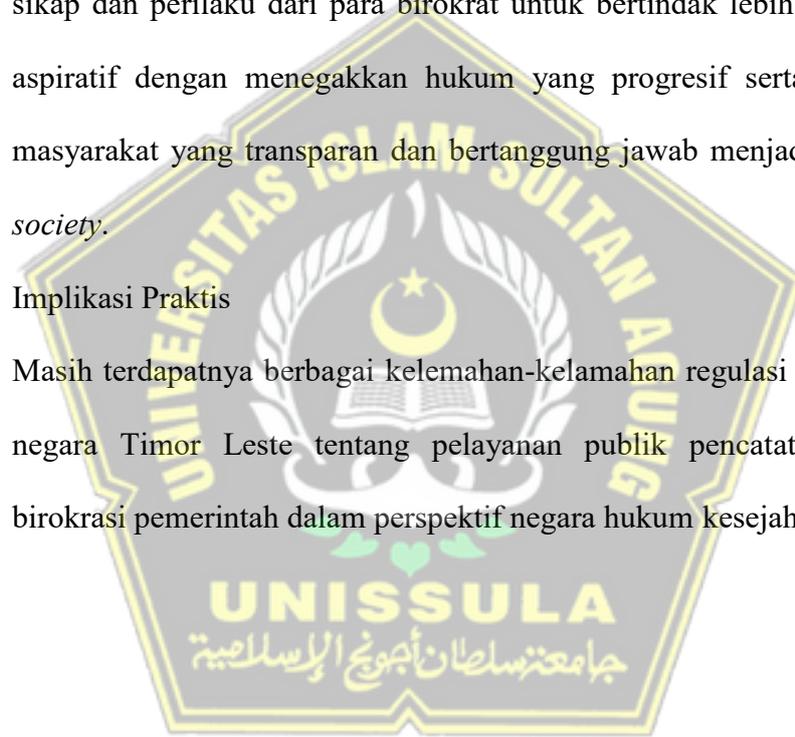
C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, yang dibutuhkan adalah perubahan paradigma dalam *legal thought* para aparatur negara sudah saatnya untuk mengganti positivisme *legal thought* menjadi *socio legal thought* sehingga mampu merefleksikan dalam bentuk sikap dan perilaku dari para birokrat untuk bertindak lebih responsif dan aspiratif dengan menegakkan hukum yang progresif serta membangun masyarakat yang transparan dan bertanggung jawab menjadi *law abiding society*.

2. Implikasi Praktis

Masih terdapatnya berbagai kelemahan-kelamahan regulasi politik hukum negara Timor Leste tentang pelayanan publik pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintah dalam perspektif negara hukum kesejahteraan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2014, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Abdul Sabaruddin, 2015, *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Agung, Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Penerbit Pembaharuan. Yogyakarta
- Agus Dwiyanto et all, 2006, *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan & Kebijakan UGM, Yogyakarta,
- Ahmad Gunaryo (ed), 2001, *Hukum, Birokrasi, dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI Semarang), Semarang
- Ali, Faried, 1997, *Metodologi Penelitian Sosial dalam Bidang Ilmu Administrasi dan Pemerintahan*. Raja Garindo Persada. Jakarta
- Amitai Etzioni, 1986, *Organisasi-Organisasi Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- Amran Muslimin, 1982, *Beberapa Asas asas dan Pengertian pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung
- Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Bernard Schaeffer, 1984, *Theory of Access and Service Delivery*, Martinus Nijhoff, Amsterdam
- Bob Woworuntu, 1997, *Dasar-Dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Budijaya, I Nyoman. 1987. *Catatan Sipil Di Indonesia Suatu Tinjaun Yuridis*. Bina Indra Karya., Surabaya
- D. Chisholm, 1987, *Structured Problems, Informal Mechanism and The Design of Public Organization*, dalam J.E Lane (ed), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London

- David Beetham, 1990, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 55-67, dan Mohammad Syuhadak, 1994, *Administrasi Kepegawaian Negara, Teori dan Praktik Penyelenggaraannya Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta,
- David Osborne dan Peter Plastrik, 2004, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Abdul Rastid dan Ramelan (terj), PPM, Jakarta
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Universitas Gajah Mada Press. Yogyakarta
- Eugene P. Dvorin dan Robert H. Simmons, 2000, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme* (terj. Sudarmaji), Prestasi Pustakaraya, Jakarta,
- F. X. Suhardana, 1992, *Hukum Perdata I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Fandi Tjiptono, 1996, *Manajemen Jasa*, Penerbit Andi, Yogyakarta
- George Ritzer, 2003, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- H.F.A. Vollmar, 1992, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta
- Happy Bone Zulkarnain, 1986, “*Etika Pelayanan Publik Dalam PJPT IP*”, *Manajemen Pembangunan*, No. 16/IV, Bandung
- Hasil wawancara dengan **Diretur Nasional Registo e Notariado Bapak João Fernando Martins Borges, L.Dir. Tanggal 22 Juni 2022 Jam 10:39 OTL**
- Hasil wawancara dengan Ibu Ana Maria Xefi departementu tanggal 22 Juni 2022 jam 11:35 OTL
- Hasil wawancara dengan Ibu Eugenia Brandão 23 Juni 2022, jam 14:25
- Hasil wawancara dengan Monica Corte-real tanggal 23 Juni 2022 jam 10:00
- I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, kumpulan pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- Inu Kencana Syafi'i, dkk, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta

- J.B Kristiadi, 1996, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta
- James F. Cortado, 1996, *Total Quality Management*, Gramedia, Jakarta,
- Ladzi Safrony, 2012, *Manajemen Dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Aditya Media Publisng, Yogyakarta
- Lewis, Carol W. & Stuart C. Gilman. 2005. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Fransisco: JosseyBass
- Lexy J. Moeleong, 2008, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- M. Mas'ud Said, 2007, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang,
- M.Mas'ud Said dalam Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, 2004, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta
- M.Natasaputra, 1988, *Htikunt A dministrasi Negara*, Rajawali, Jakarta,
- Mahmudi, 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Penerbit UUP STIM YKPN, Yogakarta
- Markus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Pandjajaran, Bandung
- Meliala, S., Djaja, 2014, *Hukum Perdata Dalam Perspektif B.W*, NuansaAulia, Bandung
- Miftah Thoha, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2003, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Moh Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta
- _____, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta,

- Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 2000, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Gaya Media, Cet. 4, Jakarta
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Muhammad. 2018. *Birokrasi, (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press
- Mulyadi Deddy, 2015, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Alfabeta, Bandung
- Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta
- Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung
- _____. 2010. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta, Bandung
- Putra, Fadhilla. 2012. *New Public Governance*. UB Press, Malang:
- Rachmadi Usman. 2006. *Aspek-aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Ridwan IIR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Roth, Gabriel Joseph. 1926. *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC
- RUtrecht, 1988, *Pengantar Huktun Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya
- S. P. Siagian, 1996, *Patologi Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta
- S. Pamudji, 1994, “Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik” *Widyapraja*, No. 19 Tahun III, IIP, Jakarta
- S.F. Marbun. 2011, *Peradilan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta
- Savas, E.S. 1987. “Privatization: The Key to Better Government”. Chatam House Publisher. New Jersey

- Sinambela. Lijan Poltak. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Graha Ilmu: Jakarta
- Sjahran Basah, 1987, *Sengketa Administrasi* dalam buku *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan HTN, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- Soedarsono.H., 2000, *Strategi Pelayanan Prima*, LAN, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2003, *Penelitian Hukum Normatif :Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta
- Sri Kusriyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, UNISSULA PRESS Semarang, Semarang
- Sudarwan Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung,
- Surjadi, 2012, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Refika Aditama, Bandung
- Suryono Agus, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Etika dan Standar Profesional Sektor Publik*. UB Press
- Syahrani, Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Thomas R. Dye, 2013, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice-Hall International, 1981, p. 1 sebagaimana dikutip A. G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Vincent Gasperz, 1997, *Indonesia Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total* (terjemahan Sudarsono), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- W. Riawan Tjandra, dkk, 2005, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta

Wahyudi Kumorotomo, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta

William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua, (Public Policy Analysis: An Introduction, second edition)*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk, Gajah Mada University Press, Yogyakarta,

Y. Warella, 1997, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan, Publik, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara FISIP UNDIP*, Semarang

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Demokratis Timor-Leste 22 Maret 2002
Majelis Konstituante Timo-Leste

Peraturan No. 7/2009 Menciptakan Komite Fungsi Publik

Republik Demokratis Timor-Leste Parlemen Nasional No. UU 8/2004 Untuk
Menyetujui Persetujuan Pegawai Negeri

Keputusan-Hukum 38/2012 Regime Pelatihan Dan Pengembangan Fungsi
Publik

Keputusan Hukum No. 2/2016 Peraturan Otoritas Kota Dan Administrator
Kota

Keputusan Hukum No. 3/2016 Status Administrasi Municipal, Otoritas
Municipal Dan Kelompok Teknis Antara Kementerian Untuk
Desentralisasi Administrasi

Keputusan Hukum No. 6/2008 Organik Kementerian Administrasi Negara
Dan Perencanaan Wilayah

Keputusan Hukum No. 07/2013 Organik Kementerian Administrasi Negara

Keputusan Hukum No. 11/2019 Organik Kementerian Administrasi Negara

Keputusan Hukum No. 12/2015 Struktur Organik Kementerian Administrasi
Negara

Keputusan Hukum No. 20/2006 Organik Kementerian Administrasi Negara

Keputusan Hukum No. 36/2008 Perubahan Ke 1st Organik Kementerian
Administrasi Dan Ordinasi Negara Bagian Wilayah.

Regulasi No. 2001/03 tentang Pendirian Kantor Catatan Sipil Demi Timor
Lorosae

C. Lain-lain

Albert Hirschman, dalam R. Jones, 1994, "The Citizen's Charter Program : an Evaluation, Using Hirschman's Concept of "Exit "Voice", Review of Policy Issues, Vol. I No.1,

http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/44799

http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/48446

<http://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/48664>

<http://repository.ub.ac.id/id/eprint/156873/>

[http://www.scribd.com/doc/11319551/Pengertian-Pelayanan-Publik,](http://www.scribd.com/doc/11319551/Pengertian-Pelayanan-Publik)

<https://bantuanhukum-sbm.com/artikel-politik-hukum>

https://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan

<https://lombokbaratkab.go.id/sejarah-pelayanan-publik-di-malaysia/>

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--mengetahui-pelayanan-publik>

Marojohan S. Panjaitan, 2012, "Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945", *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 26, No. 01

R. Rhodes, "1996, *The New Governance :Governing Without Government*", dalam *Political Studies*, Vol.44

R.B. Denhardt & J.V. Denhardt, 2000, "The New Public Service", dalam *Public Administration Review*, Vol 60, No. 6

S.F Marbun, 1997, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol. 4