

Adanya pemahaman tersebut, lingkup pengertian pelayanan publik secara formal dirumuskan sebagaimana dituangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 sebagai berikut, pelayanan publik adalah segala “kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³²

Kemudian kembali pada pendapat Roth bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat, baik secara individu maupun secara kelompok atau organisasi.

Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap barang publik maupun barang setengah publik. Sejalan dengan karakteristik barang diatas, kegiatan pelayanan publik dikatakan oleh Lonsdale dan Enyendi sebagaimana dikutip Roth sebagai “*something made available to the whole of population, and it involves things which people can not provide for themselves, i.e people must act collectively*”.³³

Pengertian ini memberikan ciri bahwa setiap orang tidak dapat menyediakan kebutuhannya sendiri melainkan harus disediakan kebutuhan tersebut secara kelompok.

³² Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia, 2003, hlm. 3.

³³ Roth, Gabriel, *Op.Cit*, hlm. 23.

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

c. Pola-Pola Pelayanan Publik

Pola atau model penyelenggaraan pelayanan umum adalah kesatuan bentuk tata penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan pada suatu prosedur dan tata kerja atau rangkaian kegiatan tertentu yang dilaksanakan secara sistematis dengan memperhatikan sendi atau prinsip-prinsip dari pelayanan umum.³⁴

Sesuai dengan jenis dan sifat pelayanan,serta dengan pertimbangan agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan umum secara efektif, maka dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum, sesuai dengan Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003, dapat dilaksanakan dengan pola-pola pelayanan sebagai berikut:

- 1) “Pola Pelayanan Fungsional
- 2) Pola Terpusat
- 3) Pola Terpadu
- 4) Pola Gugus Tugas”.

Adapun penjelasan dari pengertian pola-pola tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) “Pola Fungsional

³⁴ Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010), hlm. 110.

Pada umumnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu mencoba memberikan pelayanan, mencari cara yang paling efisien dan efektif yakni dengan membentuk berbagai cara yang sering disebut sebagai pola. Pada dasarnya pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2) Pola Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggaraan pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3) Pola Terpadu

Pola terpadu sendiri terbagi lagi menjadi dua yaitu:

a) Terpadu Satu Atap

Pola pelayanan ini diselenggarakan dalam suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Dari aspek pelayanan terhadap masyarakat memberikan kemudahan ketika mengurus beberapa perizinan, masyarakat tidak perlu keluar masuk kantor satu ke kantor yang lainnya. Akan tetapi, dari aspek internal, memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi terutama dalam hal mengkoordinasikan berbagai jenis pelayanan yang masing-masing mempunyai sifat dan karakteristik keahlian tersendiri.

b) Terpadu Satu Pintu

Pola terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Pola satu pintu ini juga sudah mulai banyak dilakukan dan diterapkan di beberapa kantor. Pola satu pintu dari aspek efisiensi dan efektivitas pelayanan sudah cukup terbukti berjalan dengan baik dan lancar bahkan perlu dikembangkan terhadap proses perizinan lainnya yang memiliki sifat sama yaitu dalam suatu rangkaian proses perizinan yang bias diintegrasikan.

4) Pola Gugus Tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Pemberian pelayanan publik dengan menggunakan pola gugus tugas merupakan pola pelayanan yang bersifat terintegrasi dengan instansi atau unit kerja yang lain yang memiliki keahlian masing-masing dalam rangka mendukung terhadap suatu pemberian pelayanan tertentu.”

d. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Sesuai dengan Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Nomor 81 Tahun 1993, ada

beberapa prinsip-prinsip pelayanan tersebut dan dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut:

1) “Kesederhanaan

Prinsip kesederhanaan ini mengandung arti bahwa segala bentuk prosedur atau tata cara dalam pelayanan, harus diselenggarakan secara mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

Fungsi dari prinsip kesederhanaan ini untuk:

- a) Makin sedikitnya simpul, meja atau petugas dalam prosedur birokrasi pelaksanaan pelayanan umum;
- b) Memudahkan masyarakat dalam mengurus, mendapatkan pelayanan, antara lain dengan cara mengurangi kesempatan terjadinya kontak langsung antara petugas dan masyarakat;
- c) Memperkecil terjadi pelayanan yang birokratis atau prosedur panjang, sehingga akan memperlancar dalam proses serta menciptakan tata laksana pelayanan yang baik.

2) Kejelasan dan Kepastian

Pada prinsip kejelasan dan kepastian ini mengandung arti, harus adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

- a) Prosedur tata cara pelayanan;
- b) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;

- c) Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
- d) Rincian dan biaya tarif pelayanan dan tata cara pembayaran;
- e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3) Keamanan

Pada prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

4) Keterbukaan

Pada prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur, persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian biaya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka kepada masyarakat ataupun pengguna layanan agar dengan mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat tersebut, baik hal tersebut diminta ataupun tidak diminta.

5) Efisien

Pada prinsip ini menekankan bahwa dalam merumuskan segala kebijakan mengenai penyelenggaraan pelayanan, perlu memperhatikan hal-hal yang tidak berakibat memberatkan masyarakat, maupun tidak berdampak pada hal-hal yang mengarah pada pemborosan.

6) Ekonomis

Pada prinsip ekonomis ini mengandung arti bahwa pengenaan biaya dalam penyelenggaraan publik harus ditetapkan secara wajar, sesuai dengan kemampuan dari masyarakat, dan tidak melakukan pungutan liar.

7) Keadilan yang merata

Pada prinsip ini mengandung artian bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

8) Ketepatan Waktu

Pada prinsip ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Pelaksanaan pelayanan juga diharapkan tidak berbelit-belit dan tidak memakan waktu atau membuat masyarakat menunggu.”

e. Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan dapat di definisikan sebagai sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua mulai dari manajer hingga karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif dan kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi, agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan.³⁵

³⁵ Fandy Tjiptono, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, (Jakarta:1997), hlm. 56.

Berikut ada enam prinsip pokok atau strategi untuk peningkatan kualitas dalam pelayanan publik yaitu:

- 1) Kepemimpinan
- 2) Pendidikan
- 3) Perencanaan
- 4) Review
- 5) Komunikasi
- 6) Penghargaan dan Pengakuan

f. Sistem Pelayanan Publik

Menurut Sadu Wasistiono, tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada publik atau masyarakat.³⁶ Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai pelayan publik. Dalam kenyataannya dilapangan, masih banyak ditemukan aparat pemerintah yang tidak menyadari arti pentingnya pelayanan publik.

Pelayanan publik atau pelayanan umum menurut Sadu Wasistiono adalah “pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas namapemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat”.³⁷ Dengan demikian yang dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya pemerintah tetapi juga dapat diberikan oleh pihak swasta.

³⁶ Wasistiono dan Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*, Jilid 2, (Bandung: CV. Fokusmedia, 2003), hlm. 15.

³⁷ *Ibid*, hlm. 43.

Perbedaan dari pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintah dengan yang diberikan oleh pelayanan publik swasta adalah motif dibalikinya. Instansi pemerintah melakukan pelayanan publik bermotif sosial dan politik, yakni bertujuan utama menjalankan tugas pokok dan mencari dukungan suara. Sebaliknya pelayanan publik yang diberikan swasta bermotif ekonomi dan mencari keuntungan semata.

Meskipun demikian secara konseptual pihak yang disebut sebagai pengguna jasa layanan publik tidak hanya warga masyarakat yang langsung menikmatinya namun para calon pengguna di masa datang pun termasuk pengguna layanan publik. Layanan publik pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam pelayanan publik dibidang pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan dan ketertiban masyarakat serta kesejahteraan sosial.³⁸

B. Landasan Yuridis

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

³⁸Kadir dan Abdoel Wahab Abdul, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pemerintahan Daerah; Studi Kasus Kota Tangerang*, (Jakarta:Desertasi Universitas Satyagama,1997), hlm. 70.

5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing;
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
7. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri;
8. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Layanan Publik.

C. Landasan Teori

Adapun kerangka teori yang digunakan untuk menganalisis data dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah “jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, hal ini diperlukan bagi penanaman modal dan investor guna kepastian hukum bagi penanaman modal dan investor itu sendiri.”³⁹

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum

³⁹ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/>, diakses 26 April 2018.

dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.

Penanam modal atau investor membutuhkan adanya kepastian hukum sebagai salah satu ukuran yang menjadi pegangan dalam melakukan setiap kegiatan penanaman modalnya.

2. Teori Kemanfaatan

Teori kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.⁴⁰

Jika kita lihat defenisi manfaat dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata manfaat secara terminologi bisa diartikan “guna atau faedah”.⁴¹ Terkait kemanfaatan hukum ini menurut teori utilistis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Pada hakekatnya menurut teori ini bertujuan hukum

⁴⁰ Said Sampara dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Yogyakarta:Total Media, 2011), hlm. 40.

⁴¹ KBBI, <http://kbbi.web.id/manfaat> , diakses 23 Juni 2015.

adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Pengamat teori ini adalah Jeremy

Bentham, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini mengemukakan tiga hal yaitu:

- a. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
- b. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
- c. Sangat individualistis dan tidak memberi pada perasaan hukum seorang.

Menurut Utrecht, hukum menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Anggapan Utrecht ini didasarkan atas anggapan vanikan bahwa hukum untuk menjaga kepentingan tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu (mengandung pertimbangan kepentingan mana yang lebih besar dari pada yang lain).⁴²

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam Sudikno Mertukosumo tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah “ketertiban, kebutuhan, akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur”. Tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.

Menurut Schuit telah memperinci ciri-ciri keadaan tertib sebagai berikut dapat diperkirakan, kerjasama, pengendalian kekerasan,

⁴² Surojo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ikhtiar, 1983), hlm. 45-46.

kesesuaian, langgeng, mantap, berjenjang, ketaatan, tanpa perselisihan keseragaman, kebersamaan, suruhan, keberurutan, corak lahir, dan tersusun.⁴³

3. Teori Keadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Dari beberapa definisi dapat disimpulkan bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.⁴⁴

Keadilan menurut Aristoteles adalah “kelayakan dalam tindakan manusia”. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah diantara ke dua ujung ekstern yang terlalu banyak dan terlalu sedikit. Kedua ujung ekstern itu menyangkut 2 orang atau benda. Bila 2 orang tersebut punya kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, maka masing-masing orang harus memperoleh benda atau hasil yang sama. Kalau tidak sama, maka akan terjadi pelanggaran terhadap proporsi tersebut berarti ketidakadilan.

⁴³ Said Sampara, Op Cit., Dikutip dari buku Sudikno Mertokusomo, *Pengantar Ilmu Hukum, Liberty*, (Yogyakarta:Permadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, 1978) Perihal Kaidah Hukum, Alumni, Bandung. hlm. 46.

⁴⁴ <http://www.pengertianahli.com/2014/01/pengertian-keadilan-apa-itu-keadilan.html#>, diakses 4 Juni 2018.

Pembagian Keadilan menurut Aristoteles yaitu :

- Keadilan Kumulatif adalah perlakuan terhadap seseorang yang tidak melihat jasa yang dilakukannya, yakni setiap orang mendapat haknya;
- Keadilan Distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasanya yang telah dibuat, yakni setiap orang mendapat kapasitas dengan potensi masing-masing;
- Keadilan Findikatif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai kelakuannya, yakni sebagai balasan kejahatan yang dilakukan.

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa “Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran”.

Pada intinya, keadilan adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya. Istilah keadilan berasal dari kata adil yang berasal dari bahasa Arab. Kata adil berarti tengah. Adil pada hakikatnya bahwa kita memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya. Keadilan berarti tidak berat sebelah, menempatkan sesuatu di tengah-tengah, tidak memihak. Keadilan juga diartikan sebagai suatu keadaan dimana setiap orang baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

memperoleh apa yang menjadi haknya, sehingga dapat melaksanakan kewajibannya.⁴⁵

Pada penelitian ini, penulis menitik beratkan pada teori keadilan komulatif, dimana pada teori keadilan ini berfokus pada setiap orang/masyarakat mendapatkan haknya dengan setara tanpa melihat seberapa banyak jasa yang telah dilakukan. Hal ini adalah teori keadilan atau prinsip yang dipegang oleh pelayanan publik termasuk kedalamnya pelayanan investasi.

Jika suatu pelanggaran dilanggar atau suatu kesalahan dilakukan oleh pelayanan publik, maka keadilan komulatif membenarkan dan menjadi suatu tolak ukur yang harus diikuti bagi pelayanan publik.

⁴⁵ <http://refflinsukses.blogspot.com/2013/05/pengertian-keadilan.html> , diakses 4 Juni 2018.